



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

## A CONTRIBUTION TO THE FOREIGN POLICY DIALOGUE

### REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Bernard Patry, M.P.  
Chair

May 2003



---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

# STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

## CHAIR

Bernard Patry

## VICE CHAIRS

Walter Mackenzie

Norman Boyd

## MEMBERS

### A CONTRIBUTION TO THE FOREIGN POLICY DIALOGUE

Archie Campbell

Colin LeBel

W. G. Davis

John S. D. Macdonald

W. G. Davis

Anna McQuinn

W. G. Davis

David M. O'Brien

W. G. Davis

John S. D. Macdonald

### REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

## CLERK OF THE COMMITTEE

Bernard Patry

**Bernard Patry, M.P.**  
Chair

FROM THE PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE OF THE  
LIBRARY OF PARLIAMENT

James Lee

Martha Poir

John S. D. Macdonald

May 2003



# **STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE**

## **CHAIR**

Bernard Patry

## **VICE-CHAIRS**

Hon. Diane Marleau

Stockwell Day

## **MEMBERS**

Stéphane Bergeron

John Harvard

Murray Calder

André Harvey

Aileen Carroll

Francine Lalonde

Bill Casey

Keith Martin

Irwin Cotler

Alexa McDonough

John Duncan

Deepak Obhrai

Hon. Art Eggleton

Karen Redman

Mark Eyking


## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Stephen Knowles

## **FROM THE PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT**

James Lee  
Marcus Pistor  
Gerald Schmitz





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723054>

# THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

## SIXTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has undertaken a study of the Dialogue on Foreign Policy of the Minister of Foreign Affairs.





## TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION.....	1
THE COMMITTEE'S CONTRIBUTION TO CANADA'S FOREIGN POLICY.....	2
CANADIAN FOREIGN POLICY SINCE 1995 .....	3
BALANCING OBJECTIVES IN FOREIGN POLICY .....	4
UNDERSTANDING AND ENGAGING THE UNITED STATES.....	5
MULTILATERALISM.....	7
THE THREE PILLARS OF FOREIGN POLICY.....	9
<i>Security</i> .....	9
<i>Prosperity</i> .....	11
<i>Values</i> .....	12
THE NEED FOR TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY AND POLITICAL LEADERSHIP.....	14
THE NEED FOR A FOREIGN POLICY REVIEW .....	16
APPENDIX A — LIST OF WITNESSES .....	17
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE.....	19
SUPPLEMENTARY OPINION — Canadian Alliance.....	21
— Bloc Québécois .....	25
DISSENTING OPINION — New Democratic Party .....	29
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	33



# A CONTRIBUTION TO THE FOREIGN POLICY DIALOGUE

---

## INTRODUCTION

In January 2003, the Minister of Foreign Affairs launched *A Dialogue on Foreign Policy*, designed to engage Canadians in a discussion of Canada's long-term foreign policy directions. The Minister invited all Members of Parliament to participate in this dialogue by holding community meetings about foreign policy issues, and noted that "the House and Senate standing committees are reviewing aspects of our foreign policy, and their reports will form part of this process."<sup>1</sup> He later commented in a meeting with the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade that

as members of this committee, you have already contributed to the process by means of the report you presented last December on our North American relations ... I understand that your next report will deal with another topic at the heart of this dialogue, Canada's relations with the Moslem world.<sup>2</sup>

A number of witnesses argued for a full-scale review of Canadian foreign policy as opposed to the more limited dialogue process. Members agree, and would have preferred a more formal role for the Committee. Nevertheless, the Committee welcomes the opportunity to add a further degree of parliamentary input to the dialogue process. To make an effective contribution to this process, the Committee convened a number of hearings that provided expert testimony and advice on some of the most important developments affecting Canada's role in the world and on the most pressing policy issues facing Canadian foreign-policy makers at this time. This report summarizes and also provides our views on the key issues raised during these meetings — admittedly a "snapshot" — namely:

- the fundamental need for increased resources for all elements of Canadian foreign policy, including diplomacy, defence and development assistance;
- the implications on the "margin of manoeuvre" for Canada and for the rest of the international community, of the United States' unprecedented power, coupled with its sense of vulnerability after the terrorist attacks of September 2001; and
- the continuing value of multilateralism as a *means* of achieving Canada's foreign policy objectives.

---

<sup>1</sup> Department of Foreign Affairs and International Trade, *A Dialogue on Foreign Policy*, Ottawa, 2003, p. 2.

<sup>2</sup> *Evidence*, Meeting No. 25, 25 March 2003.

The Committee has also considered the overall approach that it believes is necessary to effectively communicate, represent and defend Canadian interests and values abroad. While rarely the subject of public debate, issues such as the linkages between our foreign, defence and development policies, as well as the personnel, organizational and financial resources that the federal government has committed to develop and deliver policy in these areas, cannot be excluded from any serious debate about the future role Canada can, and should, play in the world.

The Committee's hearings took place in the weeks preceding and during the recent war in Iraq. While, as the Minister of Foreign Affairs admitted to the Committee, this crisis has in some ways overshadowed the foreign policy dialogue, it has also underlined the importance of some of the longer-term issues discussed in this report. These include: the changes in U.S. foreign policy following the terrorist attacks of September 2001, and their implications both for bilateral Canada-U.S. relations and the broader international system. The Committee believes that these and other issues must be part of a full-scale review of Canadian foreign policy in the near future.

## **THE COMMITTEE'S CONTRIBUTION TO CANADA'S FOREIGN POLICY**

Following an extensive parliamentary review process, in 1995 the government of Canada published its foreign policy statement *Canada in the World*, that outlined three related aims or "pillars" of Canadian foreign policy: prosperity and employment; security within a stable global framework; and the projection of Canadian values and culture. In the years since 1995, this committee has carried out a significant amount of work, that has all involved extensive public hearings, and presented specific recommendations to Parliament related to the major elements of Canadian foreign policy, including reform of the World Trade Organization (WTO) and other international financial institutions (IFIs), the G8, Canada's policies on nuclear and other weapons of mass destruction, and relations with countries and regions of particular relevance to Canadian interests, most recently, the United States and Mexico.

While the government has tabled responses to each of these except the last — its response to the most recent report *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*, will be tabled soon — the Committee believes that the government needs to take full advantage of its work by revisiting the analyses and recommendations that the Committee has made in these reports as part of the current dialogue on foreign policy. The Committee also believes that its current study on Canada's relations with the countries of the Muslim world will make an important contribution to ongoing debates about the importance of cultural and other values in international relations and, therefore, to Canadian foreign policy development.



## CANADIAN FOREIGN POLICY SINCE 1995

In *A Dialogue on Foreign Policy*, the government notes that:

Global changes are creating challenges and opportunities that call for a renewed assessment of how Canada should pursue its foreign policy goals. Since we cannot be everywhere and do all things internationally, we must be prepared to make choices about how our efforts and resources can best promote Canadian values and interests.<sup>3</sup>

In addressing the important changes in the world since 1995, the government must incorporate the lessons, both positive and negative, learned in Canadian foreign policy since that time. Most observers would argue that the positive developments have included Canada's role in advancing the broad concept of "human security," which focuses on protecting people around the world as a complement to traditional state security, in achieving new levels of cooperation both with non-governmental organizations (NGOs) and civil society — notably in the achievement of a ban on antipersonnel landmines — and, increasingly, within relevant government departments themselves.

On the negative side, we share the concern that, while all departments of government saw their budgets reduced significantly during the 1990s as part of the efforts to eliminate the federal deficit, the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Department of National Defence (DND) were especially hard hit, and the resources devoted to Canadian foreign policy goals have been inadequate. In addition to reducing the efficiency of Canadian foreign policy, many believe that the budget reductions have also diminished Canada's influence in the world, a situation that must be addressed by any foreign policy dialogue or review.

While it is true that "we cannot be everywhere and do all things internationally," we must be where it counts to ensure that Canada's voice is heard and that our interests are taken into account on an ongoing basis. This argument was made by several witnesses, including Andrew Cohen of Carleton University:

I can't tell you today, with any kind of certainty, the kind of Canada we should be in the world. I do know that we are a shadow of what we were because we've stopped investing in ourselves. I do know that the way we must consider the question is we must stir a national debate, which is what this committee can do to seek to rebuild our presence in the world. The time is right; this is 2003; not 1993. We have the money today, our budget is in surplus; the question is, do we have the will?<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *A Dialogue on Foreign Policy*, p. 3

<sup>4</sup> *Evidence*, Meeting No. 25, 25 March 2003.

The Committee agrees. Resources are not a substitute for policy, yet policy without adequate resources cannot achieve either its goals or its potential. The pages that follow present key principles the Committee believes should guide the government as it reviews the various elements of foreign policy, but such a policy must be premised on the availability of adequate personnel, organizational and financial resources. Increased resources must first be directed to both the diplomatic and trade elements of the Department of Foreign Affairs and International Trade, as the main instrument for the development and delivery of Canadian foreign policy, but cannot stop there. **In order to achieve the goals of Canadian foreign policy, the Committee reiterates the need to further increase and sustain the amount spent on all the major elements of Canadian foreign policy programs, including diplomacy, defence and development assistance.**

## BALANCING OBJECTIVES IN FOREIGN POLICY

Reid Morden, formerly both Deputy Minister of Foreign Affairs and Director of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), argued before the Committee that:

Foreign policy and the diplomacy to put it into action ... [cover] a multitude of areas, political relations, economic trade policies, defence matters, cultural identity, immigration ... at the end of the day, it all comes back to being a tool for the preservation of Canada's national sovereignty and sovereignty is a concept that you either use or you lose ... the problem that we grapple with today is how we exercise our sovereignty within our realistic margin of manoeuvre.

... Marshall McLuhan once put a quiz to a class of his in which he'd started a phrase saying 'I am as Canadian as,' and the students had to complete the phrase. The winner was 'I am as Canadian as possible under the circumstances.'<sup>5</sup>

While members differ on a number of important issues, they agree that as a trading nation with a strong tradition of multilateralism, Canada requires an independent foreign policy operating within a rules-based international system.

As noted above, the government's 1995 foreign policy statement outlined three related aims or "pillars" of Canadian foreign policy: the promotion of prosperity and employment; the protection of our security, within a stable global framework; and the projection of Canadian values and culture. Gordon Smith, who once served as Deputy Minister of DFAIT, as well as Canadian Ambassador to both NATO and the European Union, told members that "the three principles that are to be found in that ... paper remain, security, prosperity and values...of course these principles need to be balanced and the real issues come in the trade-offs in the real world amongst these..."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Evidence, Meeting No. 31, 10 April 2003. According to Peter Gzowski, this phrase actually originated with a CBC radio listener.

<sup>6</sup> Evidence, Meeting No. 26, 27 March 2003.



Professor Peter Stoett of Concordia University suggested specific changes to the “pillars,” dropping the third, which he argued was “... the most problematic, expendable and ultimately replaceable.” He argued that, “It would be a disservice to Canada’s diversity to argue that a uniform set of values even exists, that it determines foreign policy, except to say that we should encourage the acceptance of similar diversity abroad which is not to say much beyond a rather conventional human rights agenda promoting democratization and tolerance. That we need a pillarization, if I can use that phrase, to tell us this is quite embarrassing.” He suggested replacing this pillar with “sustainable development” as an encompassing theme that cuts across the humanitarian, ecological and human rights orientation of the human security agenda.<sup>7</sup>

Most witnesses did not focus on the issue of what the main “pillars” of Canadian foreign policy are, or should be, perhaps indicating implicit agreement with Andrew Cohen, who argued that “it seems to me our temple of internationalism ... ought to have many pillars.”<sup>8</sup> Committee members believe that sustainable development and human rights must remain central values that inform Canadian foreign policy.

## UNDERSTANDING AND ENGAGING THE UNITED STATES

Professor Andrew Mack of the University of British Columbia noted the overall decline in the number of armed conflicts around the world — and, more importantly, their human and other costs — along with a significant increase in the number of democracies since the end of the Cold War.<sup>9</sup> Beyond this, the most fundamental change in international relations in the years since the last review of foreign policy, reflected in both the government’s Dialogue paper and the Committee’s hearings, is the unprecedented power of the United States. While its dominant position as the world’s only superpower — or “hyperpower,” as many observers now call it — is clear, the United States also feels uniquely vulnerable following the terrorist attacks of September 11, 2001.

However, as Harvard University Professor and former U.S. Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs Joseph Nye argued before the Committee last year, in a world of increasing global economic integration and interdependence, even with its dominant military power, the United States still has to cooperate with other states to both address increasingly important transnational threats such as terrorism and manage the global political economy. A number of witnesses referred to the September 2002 *National Security Strategy of the United States*, which raises profound questions related to international law and multilateralism that Canada and other states must address. However, retired Canadian diplomat John Noble pointed out to the Committee that, while many have criticized the doctrines of pre-emption and unilateralism contained in the September 2002 *National Security Strategy of the United States*, the fact that this strategy also

---

<sup>7</sup> Evidence, Meeting No. 25, 25 March 2003.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Evidence, Meeting No. 31, 10 April 2003.

acknowledged that there is "... little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world, without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe" has generally been ignored. According to Mr. Noble:

... the validity of that statement didn't get buried in the sands of Iraq, or in the failure of our efforts to promote a compromise proposal at the United Nations on Iraq. It means we have to engage the United States on a variety of issues and be prepared to discuss their concerns as much as our own. That is how Canada's commitment to multilateralism can be combined with efforts to influence the United States. Take them at their word, engage, rather than constant carping from the sidelines.<sup>10</sup>

This has important implications both for Canada-U.S. bilateral relations and for international cooperation and multilateralism.

On the bilateral level, Professor Denis Stairs of Dalhousie University reminded the Committee soon after the September 11 terrorist attacks on the United States that "...maintaining an effective working relationship with the United States is the only true imperative in the conduct of Canadian foreign policy." Although the bilateral relationship will remain the most important to Canada for economic and other reasons, it will always be asymmetrical, with the United States more important to Canada than Canada is to it. Indeed, much of the testimony in the Committee's hearings focused on the issue of the "margin of manoeuvre" available to Canada. Witnesses argued that this margin of manoeuvre allows Canada to pursue important foreign policy goals different from those of the United States. However, they stressed that, while Canada can, and should, disagree with the United States when it judges this to be in its interest, this decision must be taken on the basis of reasoned and informed debate, paying attention both to the overall tone of the bilateral relationship and the way that our differences are communicated. The Committee agrees. This must also be a continuous and consistent effort — "24/7/365" as one witness put it. The term "quiet diplomacy" may seem quaint to some, but a number of witnesses stressed its continuing utility for Canada.

In December 2002, following extensive hearings across the country as well as in the United States and Mexico, the Committee tabled a major report entitled *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*. While the report acknowledged many areas for increased trilateral cooperation in the future, it focused most of its attention and recommendations on the Canada-U.S. relationship. The Committee is confident that this report, with its central message concerning the need to take relations in North America seriously, consolidating and enhancing bilateral relations while encouraging trilateral approaches where possible, as well as its almost 40 specific recommendations, will provide direction to the government in this area.

At the same time, developments over the past several months, particularly related to Iraq, have strained Canada-U.S. relations. These developments have also reinforced the importance of a number of the recommendations made in our December 2002 report, particularly in regard to the need to increase Canadian diplomatic and other representation

---

<sup>10</sup> Evidence, Meeting No. 26, 27 March, 2003.

in the United States, and to strengthen relations between Canadian parliamentarians and their North American counterparts. Efforts need first to focus on strengthening existing mechanisms, such as the Canada-United States Interparliamentary Group, but other mechanisms we have suggested, such as joint meetings of our Foreign Affairs committees, or even public symposia, would also be useful.

## MULTILATERALISM

The history of Canadian foreign policy is one of multilateralism — diplomacy and policies which support the establishment and maintenance of multilateral institutions, such as the United Nations, and rule-making as a means of achieving goals. A number of witnesses reminded the Committee that successive governments have decided that this is the best *means* of achieving Canada's foreign policy goals, rather than simply an end in itself. It was also noted that, while multilateralism remains key to Canadian foreign policy, it must not be uncritical. Over the years, as noted above, the Committee has made specific recommendations related to institutions ranging from the WTO and the G8 to the Organization of American States, the Organization for Security and Co-operation in Europe, and the Arctic Council; and many of these — particularly in regard to the WTO and the G8 — have included important suggestions for reform.

In this respect, testimony before the Committee focused on the implications of the Iraq crisis for the United Nations and, to a lesser extent, for NATO. According to Reid Morden, "It seems to me that if we're looking for something within our multilateral relationships to worry about, I think we should really turn our eyes to the very serious strains that now exist within NATO which may well speed a seminal event in post-World War II history with the run down or wholesale removal of U.S. troops in Europe."<sup>11</sup>

Most attention focused on the potentially serious implications of the recent crisis for the United Nations. After reiterating that this was his personal opinion, former Canadian Ambassador to the UN Stephen Lewis said that:

What worries me, as a person who loves and believes in multilateralism, is that this continuing focus on peace and security in the Security Council is forgetting the two other pillars of the United Nations Charter, one of which is development and the other of which is human rights. Development and human rights are at the heart of how most of the world sees the United Nations. They don't see the United Nations as forever tussling over war. They see the United Nations as delivering food in a desperate shortage. They see the United Nations handling immunization, girls' education, child soldiers, child labour, all of the phenomena of human interaction and all of those international human rights instruments which govern human behaviour.

---

<sup>11</sup> Evidence, Meeting No. 31, 10 April 2003.



... we also have to be very careful not to use this word United Nations as though somehow the United Nations was a separate entity responsible for what is happening apart from the behaviour of nation states. The United Nations is a compendium of the nation states which comprise it and if France, or the United States, or anybody else wants to be bloody-minded, it can bring the activities of the United Nations to a halt but that's not the fault of the United Nations. That's the fault of the behaviour of member states. That's the way this world works.

He added that "... if Canada leads the rush to reassert the primacy of international multilateral United Nations sanity, we would be playing a very strong role."<sup>12</sup>

While most witnesses argued that the United Nations should continue to be a foundation of Canadian foreign policy, they also agreed that it needed reform, when and if member states agreed on this. At the broadest level, the United Nations will never be perfect, as Professor Andrew Mack, who served as Director of Strategic Planning for UN Secretary-General Kofi Annan until 2001, pointed out: "You need to reform world politics ultimately in order to be able to reform the UN."<sup>13</sup> The fact that the UN will never be perfect, however, does not mean it cannot be improved to play a more effective role.

According to John Sigler,

... it is important to recognize that Canada has a deep knowledge of the weaknesses and limitations of the UN system, but it has consistently tried to strengthen and help reshape the UN and make it more effective. The recent Canadian role at the UN Security Council in trying to find a bridge between the chief differences among the permanent five is consistent with our long record ... bridging the divisions rather than taking sides. What needs to be done now is to continue to work with a broad coalition of the like minded to find ways to heal the division ...<sup>14</sup>

He suggested that the current crisis might finally convince member states of the need to act on a number of suggestions for UN reform, including "an extraordinarily serious" set of recommendations by the Canadian Committee for the Fiftieth Anniversary of the United Nations. In practical terms, a particularly difficult issue to address will be the veto power of permanent members of the Security Council. Even here, however, there are possibilities, according to Andrew Mack: "... there is a great deal of talk ... about member states, P5 states, only using the veto in situations where their vital national interests are at stake and explaining their reasons for doing it. That would be a real improvement."<sup>15</sup>

More generally, Andrew Cohen pointed out that the groundbreaking report (*The Responsibility to Protect*) of an international commission established by Canada on the issues of the right of humanitarian intervention and state sovereignty has yet to be properly

---

<sup>12</sup> Evidence, Meeting No. 27, 1 April 2003.

<sup>13</sup> Evidence, Meeting No. 31, 10 April 2003.

<sup>14</sup> Evidence, Meeting No. 23, 18 March 2003.

<sup>15</sup> Evidence, Meeting No. 31, 10 April 2003.

considered at the United Nations. He argued that this was an area where Canada had something to say. Members agree that our relationship with the United Nations must remain a foundation of Canadian foreign policy. Accordingly, the government must intensify its efforts to encourage and achieve meaningful reform of the UN, in order to ensure that it plays a central role in global affairs.

## THE THREE PILLARS OF FOREIGN POLICY

### *Security*

The terrorist attacks of September 2001 resulted in a new emphasis on security, which had been discussed as the second of the three priorities in the 1995 foreign policy statement, but is listed as the first in the January 2003 Dialogue paper. In practical terms, the response of the government of Canada to the U.S. sense of vulnerability after those attacks was to significantly increase the resources it devotes to border security and intelligence, and to negotiate a Smart Border accord with the United States.

Intelligence, law enforcement and other types of cooperation are much more valuable in the fight against terrorism than military cooperation, and the Committee has made a number of recommendations to strengthen Canada's capacities in this area, notably the creation of both a Cabinet committee on national security and a House of Commons standing committee on security and intelligence. The renewed emphasis on security issues has also led to increased criticism of the underfunding of the Canadian military, a situation acknowledged by the current Minister of Finance when he was Minister of Foreign Affairs. In its December 2002 report *Partners in North America*, the Committee recognized the important contribution of the Canadian Forces in helping Canada achieve its foreign policy goals, and called for "... substantially increased and stable multi-year funding for the Department of National Defence."<sup>16</sup> The February 2003 budget did provide increases in the defence budget, yet witnesses before the Committee agreed that still more money is needed.

In addition to resources, the government must also take action to increase the *effectiveness* of Canada's military forces. At the broadest level, this will require either increasing their size — the option preferred by most members — or reducing the demands placed on them. In addition, measures must be taken to increase their ability to deploy rapidly to zones of conflict. While this might involve simply ensuring prompt access to adequate transport, it could also be addressed on a more general level. John Sigler pointed out that "In the Canadian military, there have been important changes in training and deployment to stress work with humanitarian and development aid agencies, official and non-governmental."<sup>17</sup> NATO allies have agreed to pursue the transformation of their forces to increase their capabilities, and Canada has also done a significant amount of

---

<sup>16</sup> *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*, December 2002, p. 115.

<sup>17</sup> Evidence, Meeting No. 23, 18 March 2003.

work with Norway, the Netherlands and other countries on the concept and development of “rapid reaction forces.” The Committee believes the government must continue to increase the capabilities of Canada’s military forces, and these questions must be considered as part of the broader foreign policy review we call for.

Finally, while the Committee’s 1997 report *Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Cooperation Into the Twenty-First Century* explored the social, environmental, scientific and other issues that must be addressed by Canada and other circumpolar states, it also recognized the continuing sovereignty and security dimensions. In addition to recommending that the government “reaffirm its claim to sovereignty over the waters of the Canadian Arctic archipelago ...” it suggested exploring “... alternative technical and diplomatic mechanisms for advancing Canada’s sovereignty position.”<sup>18</sup> One means of increasing Canada’s claim to sovereignty over its arctic waters is to increase its military presence in the north, a solution perhaps more relevant now than in 1997 in light of continuing debates over both the consequences of global warming and energy development.

While highlighting the need to maintain adequate military forces, the past two years also featured increased discussion of the dangers of nuclear, chemical and biological weapons of mass destruction. In its 1998 report *Canada and the Nuclear Challenge*, the Committee argued that while it was necessary to strengthen the nuclear Non-Proliferation Treaty and other international arrangements to combat the proliferation of such weapons, the international community must also continue to work toward the progressive reduction and ultimate elimination of such weapons.

In its June 2002 report in advance of the Kananaskis Summit, *Securing Progress for Africa and the World: A Report on Canadian Priorities for the 2002 G8 Summit*, the Committee made a number of recommendations for preventing nuclear terrorism, including increasing support for the International Atomic Energy Agency (IAEA), and securing and disposing of fissile material in Russia and elsewhere. G8 nations did make significant announcements in this regard at the summit; and while much work remains to be done, this type of cooperation remains indispensable. Notwithstanding the Indo-Pakistani conflict, perhaps the most immediate nuclear crisis is that on the Korean peninsula. Members welcomed the belated decision of the North Korean government to engage in multilateral talks aimed at diffusing the crisis, yet note that its provocations will also have implications for other debates, such as that over missile defences.

In addition to underlining the need for increased resources devoted to the Canadian Forces and continuing multilateral cooperation to combat the production and proliferation of weapons of mass destruction, the past decade has highlighted the importance of addressing the non-military aspects of security. Andrew Mack of the University of British Columbia argued that a decade of experience and research has shown the importance for

---

<sup>18</sup> *Canada and the Circumpolar World: Meeting the Challenges of Cooperation Into the Twenty-First Century*, 1997, p. 83.



Canada and other states to continue supporting such “human security oriented policies” as peace brokering, post-conflict reconstruction, support for democratization and good governance, security sector reform and transitional justice mechanisms. In particular, the challenge is to continue to increase cooperation between departments of government working on foreign affairs. As the Minister of Foreign Affairs told the Committee, the government has responded to this challenge by “...working in its own way to strengthen Canada’s foreign policy capacities by improving planning and coordination among the many departments whose work extends to international affairs.”<sup>19</sup> The Minister for International Cooperation was more specific, telling members that “I’ve been speaking very often and working very closely with my colleagues from the departments of Foreign Affairs and International Trade, and National Defence about strengthening our relationships. We’re working together around the so-called three Ds of diplomacy, defence and development.”<sup>20</sup>

However valuable the concept of human security, the term itself has become somewhat controversial over the past several years because some equate it with both a neglect of traditional security concerns and a lack of adequate funding for foreign policy. Members agree that Canada’s foreign policy must address all aspects of security, but only government action in terms of both resources and improved coordination can disprove this perception.

### ***Prosperity***

Canada is the seventh-largest trading nation in the world, and as Reid Morden pointed out “our trade interests ... confront us at the three essential levels of foreign policy decision making: bilaterally with the U.S., regionally with NAFTA and conceivably the Free Trade Area of the Americas, and globally and multilaterally through the World Trade Organization.”<sup>21</sup> The Committee, whose mandate includes international trade as well as foreign affairs, has done significant work in all these areas: it has examined the WTO in two reports,<sup>22</sup> the FTAA and trade relations in the Americas in two others,<sup>23</sup> and NAFTA and the Canada-U.S. relationship in *Partners in North America*, which was tabled in December 2002 and has since been translated into Spanish and distributed in the United States and Mexico.

Trade with the United States has increased tremendously since the last foreign policy review. It accounts for 87% of Canada’s exports, and about 35% of the GDP. This economic relationship is, and will remain, the basis of Canada’s economic prosperity. The

---

<sup>19</sup> Evidence, Meeting No. 25, 25 March 2003.

<sup>20</sup> Evidence, Meeting No. 24, 20 March 2003.

<sup>21</sup> Evidence, Meeting No. 31, 10 April 2003.

<sup>22</sup> *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest* (1999) and *Building an Effective New Round of WTO Negotiations: Key Issues For Canada* (2002).

<sup>23</sup> *The Free Trade Area of the Americas: Towards a Hemispheric Agreement in the Canadian Interest* (1999), and *Strengthening Canada’s Economic Links with the Americas* (2002).

government continues to work through the WTO to liberalize trading rules on a global basis — and, in the opinion of many, to curb the use of trade remedies by the U.S. (and other countries), since it did not obtain an exemption from them in either the Canada-U.S. Free Trade agreement or the NAFTA. Its practical priority, however, has been to focus on economic ties with the United States, and to consolidate the gains made in the past while still seeking where possible to improve them even further. In its December 2002 report, the Committee made a number of specific recommendations in this respect.

Although John Noble and others pointed out that geography and other factors make large-scale diversification of Canada's trade unlikely, the Committee believes that Canada must also work more aggressively to develop other markets. For this reason, its subcommittee on International Trade, Trade Disputes and Investment has investigated ways of strengthening Canada's trade relations with Europe and Latin America,<sup>24</sup> and is currently doing the same for the countries of the Asia-Pacific.

### *Values*

Whether or not they should be a separate "pillar," witnesses agreed that the values shared by Canadians must continue to inform all aspects of the country's foreign policy. While Professor Stoett pointed out that values such as human rights, democracy and good governance are widely shared, others have suggested that a particular Canadian strength, pluralism, is less so. In his testimony before the Committee, John Sigler quoted the Aga Khan, who argued in 2002 that:

Canada is today the most successful pluralist society on the face of our globe ... that is something unique to Canada. It is an outstanding global, human asset ... it is amazing what can be done if you go in with economic support, social services, dialogue, bringing the community together, focusing on hope in the future rather than looking backwards in despair.<sup>25</sup>

Many believe that the most direct expression of Canada's values in its foreign policy is development assistance, and many witnesses addressed both its quantity and quality. The Minister for International Cooperation told members that "you can be sure that I will be there to push the case for development and cooperation to remain a central pillar for our foreign policy. I don't believe it will be a tough sell because survey after survey tells us that Canadians want to help correct the gross global inequities that confront us today."<sup>26</sup>

CIDA's mandate is to support sustainable development in order to reduce poverty and contribute to a more secure, equitable and prosperous world. In doing so, it must operate within a context often characterized by conflict, corruption and lack of indigenous

<sup>24</sup> *Crossing the Atlantic: Expanding the Economic Relationship Between Canada and Europe* (2001).

<sup>25</sup> *Evidence*, Meeting No. 23, 18 March 2003.

<sup>26</sup> *Evidence*, Meeting No. 24, 20 March 2003.

capacity. Immediate crises will always demand humanitarian and other action, and our subcommittee on Human Rights and International Development is currently examining the urgent humanitarian crisis in Africa. Yet as one CIDA official recently commented before that subcommittee, “when we’re talking about humanitarian assistance, we’re talking of failed development. If development worked we would not need to have humanitarian assistance. That’s an important starting point.”<sup>27</sup>

Gordon Smith, who also chairs the Board of Governors of the International Development Research Centre, agreed with the need for longer-term approaches, arguing for capacity-building in the developing world in the following terms: “... apart from it being morally questionable, it’s now virtually impossible to be well-fed in a hungry world, to be healthy in a sick world and to be wealthy in a world riddled with poverty... even a short-term viewpoint shows the mutual vulnerability of all humanity.”<sup>28</sup>

Canadian development assistance does make a difference, yet witnesses suggested that CIDA has the worst of both worlds. On one hand, it suffers from a lack of resources: although it accepts the international goal of a 0.7% ODA/GDP ratio recommended by Lester Pearson over 30 years ago, Canada has never come close to reaching it, and now ranks among the least generous of OECD donors. On the other hand, CIDA continues to provide assistance to some 100 countries around the world.

Recent years have seen some progress on both rebuilding resources and increasing focus, although witnesses argued that much more needs to be done. The government has now committed itself to doubling its aid budget by 2010. While this is welcome, the Canadian Council for International Cooperation estimates that at the rate of current funding increases it will still take until 2040 to reach the 0.7% target. In March 2003, the Minister for International Cooperation told the Committee:

Canada has said that as a minimum that we will continue to increase by 8% per year. That’s very good news. Will it go higher than 8%? That will depend obviously on the will of the Canadian people ... on the effectiveness that we’re able to show with the dollars that we’ve now been given ... I’m very optimistic that our aid dollars will more than double by the year 2010.

In its June 2002 report *Securing Progress for Africa and the World: A Report on Canadian Priorities for the 2002 G8 Summit*, the Committee argued that Canada should encourage its G8 partners to “increase substantially” their official development assistance for Africa, and propose “a realistic timetable” for achieving the 0.7% target.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Subcommittee on Human Rights and International Development, *Evidence*, Meeting No. 5, 8 April 2003.

<sup>28</sup> *Evidence*, Meeting, No. 26, 27 March 2003.

<sup>29</sup> *Securing Progress for Africa and the World: A Report on Canadian Priorities for the 2002 G8 Summit*, 2002, p. 15.



In terms of focus, in 2000, CIDA announced four social development priorities: health and nutrition, HIV/AIDS, basic education, and child protection, with gender equality as a cross-cutting theme. In 2002, it outlined new policies for increasing the effectiveness of Canada's development assistance, including untying aid, increasing donor cooperation and beginning to focus new resources toward countries that practise good governance and mobilize their own resources for development. While the Minister told the Committee that "this was only the beginning," a number of witnesses argued for more fundamental change, such as reducing sharply the number of countries and/or increasing support for particular areas.

In the case of HIV/AIDS, Stephen Lewis argued that, despite the fact that this pandemic "... is overshadowing anything we know in human history"<sup>30</sup> in terms of its consequences and we know how to turn it around, no country — particularly among G8 states — is taking a lead on the international scene. He argued that Canada should significantly increase its commitment to the UN's new Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, and champion the cause internationally by urging G8 and other countries to do likewise.

The Committee welcomes both the clearer focus of Canadian development assistance and the government's commitment to double its aid budget by 2010. However, it believes still more is necessary, and agrees with the unanimous call of witnesses for substantial increases in the development budget. **Recent commitments are a step in the right direction, but the government should continue to focus CIDA resources, promote good governance and capacity building, and commit itself to an additional increase in the development budget to enable it to reach the 0.7% target with all deliberate speed. The Committee also agrees with Stephen Lewis that one area where Canada can make a real difference is by being a leader in the global fight against HIV/AIDS, tuberculosis and malaria.**

## **THE NEED FOR TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY AND POLITICAL LEADERSHIP**

Finally, while increased resources and coordination among relevant departments are necessary for an effective foreign policy which reflects the values of Canadians, they are not sufficient to ensure that it considers their opinions and enjoys their confidence on an ongoing basis. The period since 1995 has seen a valuable increase in public consultations dealing with foreign policy, particularly with NGOs. Yet, as the elected representatives of the people, parliamentarians also have a unique role to play in canvassing, communicating and evaluating the views of Canadians and of the government. The Committee has played a role in this respect over the years, for example through its public hearings and, more formally, in such ways as instituting an annual

---

<sup>30</sup> *Evidence*, Meeting No. 27, 1 April 2003.

appearance before it of Canada's Ambassador for Disarmament, and recommending — successfully — annual consultations between the government and civil society on policies related to nuclear and other weapons of mass destruction.

Consultations are not a panacea, however, and may in fact camouflage or even create other problems. Annette Hester, Director of the Latin American Research Centre at the University of Calgary, pointed out that while the Canadian government has significantly increased its consultations in the area of foreign policy, it has done this without providing core funding for academic research, education and training through a rules-based process. In her words:

... this has happened without any allocation of funds for research in this area. The consequence in the short-term is that the quality and availability of the presentations made before your various forums are greatly compromised. In the long-term, the consequence of these policies are that we have a whole generation who have not been schooled to think of Canada's strategic position, but who are nevertheless asked to voice opinions on the matter. Needless to say that this opens a wide space for special interest groups to sway opinions, possibly leading to polarization of public opinion in ill-informed ways.<sup>31</sup>

A key element in maintaining the support and confidence of Canadians in their foreign policy involves increasing transparency in its formulation and delivery. Canada has taken the lead in this respect at the international level, for example, by convincing its partners in the FTAA negotiations to publish the draft text. Yet transparency at the international level is not sufficient.

Reid Morden argued before the Committee that "... you can review and rewrite foreign policy to the extent of our margin of manoeuvre, but we will not regain the respect I believe this country has earned in its international relations without engagement, constancy of purpose and, above all, leadership, political leadership."<sup>32</sup> Members of the Committee acknowledge the responsibility of all parliamentarians to encourage and contribute to informed debate in this area, and will continue to do so. The government has an equal responsibility, however, to continue to increase transparency.

Consultations must be combined with ongoing parliamentary scrutiny to ensure that Canadian foreign-policy makers remain accountable to Canadians, through their elected representatives. This accountability is needed now more than ever, in an age where the processes of globalization have speeded up, and their resulting impact has considerable consequences on the ability of any nation state — Canada as much as others — to decide on policies and programs in isolation. That is the reason that this committee encourages all dialogue with Canadians on issues related to foreign policy, and decided to go beyond

---

<sup>31</sup> *Evidence*, Meeting No. 29, 8 April 2003.

<sup>32</sup> *Evidence*, Meeting No. 31, 10 April 2003.

its work already underway to contribute to the government's Dialogue process. **In order to further contribute to parliamentary oversight in this area, the Minister of Foreign Affairs should appear before the Committee at the earliest possible opportunity to discuss the results and implications of the dialogue process.**

## **THE NEED FOR A FOREIGN POLICY REVIEW**

While engaging Canadians in a dialogue on foreign policy is a valuable exercise, the Committee believes that a full-scale and transparent review of Canadian foreign policy remains essential. The Committee has already addressed a number of the issues that must be part of such a review. Its hearings have underlined the need to address several in particular depth: the implications of the war in Iraq, both on Canada-U.S. bilateral relations and on the foundations of international law and multilateral institutions such as the United Nations; the implications of the 2002 *National Security Strategy of the United States*; the question of missile defences; the future of official development assistance; and the need to explore means of further integrating the three Ds of Canadian diplomacy, defence and development assistance.

Overall, Reid Morden was undoubtedly correct when he told the Committee that “it really is a world that impacts us more than we can impact it;”<sup>33</sup> however, an adequately funded, broadly supported and transparent Canadian foreign policy will not only serve the interests of Canadians within this context, it may also succeed in surpassing it.

---

<sup>33</sup> Ibid.



## APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
<b>Carleton University</b> John Sigler, Adjunct Professor of Political Science	18/03/2003	23
<b>As Individual</b> Yves Fortier, Chairman and Senior Partner, Ogilvy Renault		
<b>Department of Foreign Affairs and International Trade</b> Honourable Bill Graham, Minister of Foreign Affairs Dan Costello, Executive Assistant Nathalie Brender, Policy Advisor	25/03/2003	25
<b>Carleton University</b> Andrew Cohen, Professor, School of Journalism and Communication		
<b>Concordia University</b> Peter Stoett, Professor of Political Science		
<b>Carleton University</b> John Noble, Associate, Centre for Trade Policy and Law	27/03/2003	26
<b>University of Victoria</b> Gordon Smith, Executive Director, Centre for Global Studies, Chair, Board of Governors, International Development Research Centre		
<b>As Individual</b> Stephen Lewis, Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations on HIV/AIDS in Africa	01/04/2003	27
<b>Queen's University</b> Kim Nossal, Professor of Political Science	03/04/2003	28
<b>University of Montreal</b> Pierre Martin, Professor of Political Science		
<b>Canada-United States Fulbright Program</b> Michael Hawes, Executive Director	08/04/2003	29
<b>University of Calgary</b> Annette Hester, Director, Latin American Research Center		

Associations and Individuals	Date	Meeting
<b>University of British Columbia</b>	10/04/2003	31
Andrew Mack, Director, Human Security Centre		
<b>University of Western Ontario</b>		
Salim Mansur, Professor of Political Science		
<b>As Individual</b>		
Reid Morden, President, Reid Morden and Associates		

## REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meeting Nos. 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32 and 33, including this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Bernard Patry, M.P.  
*Chair*



# Supplementary Opinion: Canadian Alliance

## ...to the SCFAIT CONTRIBUTION TO THE FOREIGN POLICY DIALOGUE

### SECTION 1:

#### *Advancing Democracy Abroad: Our Security Depends on it*

Canada has a long-term economic and strategic interest in creating a more peaceful world. The best — and perhaps only — way to advance this goal is through the successful promotion of democracy and free enterprise.

In the history of humanity scarcely a single war has been fought between democratic countries. Free and democratic states — committed to individual rights, private property, free enterprise and elected representation — are statistically proven to be less inclined towards armed conflict. Instead of competing militarily through war, democratic countries opt to compete economically through commerce and politically through debate.

This is the case because democracies are accountable to the citizens who bear the cost and suffering of war. Citizens in democratic free enterprise countries typically elect governments that bring the prosperity of trade rather than the hardship of war.

Dr. Spencer R. Weart explained this truth in his exhaustive book, *Never at War: Why Democracies Never Fight One Another*.

In it, he shared the results of a rigorous statistical analysis, in which scholars compiled lists of hundreds of conflicts from the past two centuries. The researchers asked themselves an important question: “what was the probability that absence of wars between well-established democracies is a mere accident?”

“The answer: less than one chance in a thousand.”<sup>1</sup>

According to another renowned political scientist, Jack Levy, “the absence of war between democracies comes as close as anything we have to an empirical law in international relations.”<sup>2</sup>

The conclusion that foreign policy makers can reach from this evidence is that the best way to enhance long-term world peace and therefore protect Canadian security is through the international advancement of democracy and freedom of enterprise. This constitutes Canada’s *Enlightened National Interest*.

---

<sup>1</sup> Weart, Spencer, *Never at War*. 1998, Yale University Press. P. 4.

<sup>2</sup> Ibid. P. 5.

Besides serving Canadian interests, the promotion of individual rights and democracy is the right thing to do. Freedom of speech, enterprise, faith and suffrage cuts across race, religion and culture. Together these freedoms constitute the *Natural Interests* of all of humanity.

### **Recommendations:**

- 1. Canada must support democratic countries and groups that face threats from despotic neighbours. These threatened democracies are strategic allies to Canada by virtue of our shared values.**

**Canada should support them diplomatically, economically and strategically in concert with key allies.**

- 2. Canada must continue supporting the democratic reconstruction efforts in Iraq, Afghanistan and other failed states.**
- 3. Canada should speak openly of the wrongness of oppressive regimes and their conduct. In the new diplomatic order leaders must confront the enemies of democracy with strong words, not comforting dialogue.**
- 4. Canada must focus foreign aid on specific countries which have the most need rather than on a regional basis. Countries will be identified not only on the basis of need, but also the institutional capacity to ensure aid will be effective.**

### **SECTION 2:**

#### **Standing with our Friends — Combating Security Threats**

Canada must stand with its friends. Traditional allies are Canada's most reliable source of security in a dangerous world. Our country cannot afford to take these relationships for granted. Working in concert with our true allies, Canada can do more to bring common solutions to global problems and to advance our interests. As noted in Paragraph 21 of the SCFAIT *Contribution to the Foreign Policy Dialogue*, numerous committee witnesses explained that multilateralism is one of the "*means* of achieving Canada's foreign policy goals, rather than an end in itself."

"Soft power" will not keep Canada safe in a dangerous world. Our enemies do not engage in dialogue, but rather destruction. The only way for Canada to be safe and secure in this dangerous world is through strong allied cooperation and reinvestments in our own military capacity.



## Recommendations:

1. Canada must re-establish links with traditional allies especially the United Kingdom, Australia, the United States and others in developing common solutions to global problems.<sup>3</sup>
2. Canada must maintain its sovereignty in all foreign policy decisions. Canada's national interests should determine when its alignments with international institutions.<sup>4</sup>
3. Canada should increase investment in the armed forces to meet our NATO requirements and to attain the level proscribed by the Auditor General.<sup>5</sup>
4. There must be a clarification and separation of the necessary roles of the military and necessary roles of humanitarian agencies.
5. Canada should support the development of a National Missile Defence system in concert with the United States.
6. Canada should consider sanctions against state sponsors of terrorism. Countries such as Iran, North Korea, Libya, Syria and others have all provided financing, training, arms and safe havens for various terrorist groups over the past two decades. The greatest danger to North America now arises from the frightening possibility that rogue states will facilitate the acquisition of weapons of mass destruction (WMD) by terrorist groups.

---

<sup>3</sup> A SCFAIT Contribution to the Foreign Policy Dialogue, Paragraph 17:  
"The validity of that statement didn't get buried in the sands of Iraq, or in the failure of our efforts to promote a compromise proposal at the United Nations on Iraq. It means we have to engage the United States on a variety of issues and be prepared to discuss their concerns as much as our own. That is how Canada's commitment to multilateralism can be combined with efforts to influence the United States. Take them at their word, engage, rather than constant carping from the sidelines."

<sup>4</sup> Ibid. Paragraph 2:  
"The continuing value of multilateralism as a means of achieving Canada's foreign policy objectives rather than as an end in itself."

<sup>5</sup> Ibid. Paragraph 2:  
"The fundamental need for increased resources for all elements of Canadian foreign policy, including diplomacy, defence and development assistance."



## **Bloc Québécois supplementary opinion**

### **to the report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade**

The Committee held a few hearings to contribute to the Dialogue on Foreign Policy launched by the Department. Although those hearings allowed us to evaluate the challenges to foreign policy, their limited length and scope did not allow the presentation of a complete and coherent foreign policy.

In this supplementary opinion, the Bloc Québécois does not intend to propose a foreign policy but simply purposes to highlight a few challenges that confront Canada and to present a few reflections. If the hearings demonstrated anything, it is that the “dialogue” can only be considered as an introduction to the necessary full review of the Canadian foreign policy. The difficult choices that the international community will have to make in the coming months require a clear and adapted policy.

The international order is in turmoil. The most obvious illustrations of this turmoil are the September 11th attacks and the war in Iraq, which also accelerated the turmoil. The foundations on which that international order was based — collective security, multilateral institutions or international law — are in question.

Canada must take a clear stance in that debate, not only to be able to defend its interests in this changing world, as suggested by the three pillars approach adopted by the Department, but also to be a constructive global player.

At the end of World War II, still shocked by the destructions, the millions of deaths, not to mention the death camps, the international community abandoned its right to wage wars and made the United Nations the trustee of international law and the referee of international conflicts. Since then international law prohibits war unless openly authorized by the United Nations Security Council or in self-defence.

The Cold War often prevented the UN from efficiently exercising its role as the international community’s forum for the protection of each member’s security. In that polarized world everyone could live with that deficiency. However, the Cold War has come to an end and a “super-power” now emerges.

Last year the United States Government publicly announced its new defence strategy. If integrally implemented, this strategy would question the fundamentals of international order by asserting that the United States, because of their unchallenged power, has the right to directly challenge the threats it faces, unilaterally if needed. Thus, it puts forward the principle of pre-emptive strikes by which they authorize themselves to militarily intervene even before those dangers become reality.

A part from scarce declarations, the Canadian Government never officially took position on that strategy. Law be it domestic law or international law, is aimed at protecting the weak against the abuses of the strong. And strength does not create law.

That redefining of international order that some members of the American administration try to impose does not make the problems disappear: widespread poverty, lack of democracy, little respect for basic human rights, surge of arms race, rise of fundamentalism, to mention only those. Those problems to which we are confronted require a global and coordinated response, which can only be elaborated in multilateral organisations. Only in that context can Canada, middle-range power, play a role.

Among the witnesses, few doubt that Canada has the manoeuvring space it needs to have an independent foreign policy. The extraordinary mobilization we have seen in Quebec with regards to war in Iraq shows that it is what the population expects. Furthermore, an increased cooperation with the United States can pressure other governmental policies, such as immigration of refugee laws.

The high lever of interdependence between Canada and the United States is not only a source of pressure. Because the United States also need to maintain good relations with Canada, namely for economic and security reasons, Canada may dispose of a bigger manoeuvring space that some pretend.

Calls are made for a massive increase of the Defence budget, including that of Paul Cellucci, US Ambassador in Canada. We estimate that it would be unwise to take actions with that regard before reviewing the Canadian foreign policy. Foreign policy must come before Defence policy. Whether Canada will chose to pursue its involvement in the United Nations peacekeeping missions or to participate as an ally to the US wars, the mission and needs of the army will be different.

In a recently published text, Mohammed El Baradei, the director of the International Atomic Energy Agency wrote that the only way of effectively curbing nuclear proliferation war to work on the sources of insecurity that push some governments to arm themselves. That logic does not only apply to nuclear weapons but also to all the threats we are confronted to. The recent government declarations in favour of missile defence go in the opposite direction.

Under-development and lack of democracy, because of the frustrations they bring and the motives of mobilization they create — and that extremists abundantly use — also cause security problems. The Committee report should have stated it more clearly that it did and insist more on the need and urgency that Canada, today one of the less generous country in terms of foreign aid, increase substantially and rapidly its funding for international development and tables a detailed agenda to attain the objective of 0.7% of its GDP determined by the United Nations.



Since the last review of the foreign policy, the world economic order also changed. Globalization brought undesired effects that we can today evaluate. Globalization alone does not diminish the gap between rich and poor countries. A change in direction is needed. We must accompany the opening of markets with other measures that could counter its perverse effects. The difficulty to obtain commercial deals in an multilateral context is an illustration of it. The tendency of the government to avoid that difficulty by multiplying bilateral agreements in which it is in a position of force shows that it did not understand the difficulties that the integration of markets pose when it is not accompanied by other measures.

With that trend of globalization, the issues discussed in the international front today concern every aspect of our social life. In a federation, many of those issues do not fall under the jurisdiction of the central government but under that of the provinces. The way Canada conducts its negotiations must change. Nothing today justifies that the provinces are systematically excluded of the discussions as soon as they involve a foreign country. That issue affects mainly Québec. Because its government is a national government, it has particular duties, namely in terms of culture. Québec was built under a different development model than what we find elsewhere in North America. Only the Quebec government can efficiently defend that model.

The world has changed a lot since the drafting of the Canadian foreign policy eight years ago. Thus, a complete review of that policy is needed. It is urgent. The way that policy is ran, the way the negotiations are conducted, the lack of transparency, the exclusion of the provinces, all that must also be changed. This is what the Bloc Québécois understood of that too short dialogue on foreign policy.



## DISSENTING OPINION

### SCFAIT'S SUBMISSION TO THE DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE'S DIALOGUE ON FOREIGN POLICY

**Alexa McDonough, MP Halifax**

The New Democratic Party dissents from this submission. The Committee heard brilliant, moving testimony from presenters. The process was enlightening and engaging. I commend staff and committee members on the work that went into this report, much of which the NDP supports, however, I dedicate this space to key points of difference and missed opportunity.

It is important to revisit the testimony Retired General Lee Butler of the United States Air Force, gave before this committee, in July 1998:

*"As you examine the vital question of how Canada, this extraordinary nation of diverse peoples and great friend of the United States, should align itself on the continuing role of nuclear weapons I encourage you to ponder deeply the opportunity and the stakes at hand. My country is badly in need of a new moral compass on this issue. We have committed the fatal sin in public policy making of becoming cynical and arrogant with respect to decisions affecting the lives of hundreds of millions of people. We have trivialized the likelihood that deterrence might fail, thus providing easy moral cover for ignoring the consequences. We have learned to live with a weapon that numbs our conscience and diminishes our humanity. We need to hear voices of reason, urging us to a higher standard of rectitude and global leadership. We await your call."*

CANADA'S MARGIN OF "MANOEUVRE": The Majority Report is premised largely on a perceived reduced role Canada can play in the world in the aftermath of September 11th, and in light of strained Canada-US relations related to Iraq.

By referring several times to Canada's realistic "margin of manoeuvre," it raises the question of whether we can any longer afford to project Canadian values, or whether they are expendable as an element of Canada's foreign policy. And it "reminds" Canadians that, "an effective working relationship with the United States is the only true imperative in the conduct of Canadian foreign policy."

New Democrats and vast numbers of Canadians are concerned with references to Canada's "margin of manoeuvre" because we believe in Canada's historically proven ability to carve a significant **space** for manoeuvring. While it is this federal government's sad legacy that it has wilfully and wrongly abandoned much of that valuable diplomatic space, the NDP feels strongly that Canada still retains enough of the world community's goodwill and stands in good position to reclaim that space. What's required is political leadership.

**THE UNITED NATIONS' FUNDAMENTAL ROLE:** The NDP rejects attempts to dilute or diminish in any way, the existence, significance and necessity of the UN to, "save succeeding generations from the scourge of war...and to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small," among other important responsibilities outlined in its Charter. The UN must remain the foundation of Canadian foreign policy.

The need for UN reform is urgent and evident, which is why the NDP insisted the Committee pursue this matter when it visits New York in May 2003.

The NDP is proud of Canada's contribution to international law; human rights; child labour; environmental protection; nuclear and non-nuclear armament non-proliferation treaties; the landmines treaty; international criminal court; the list is long.

Regrettably, Canada does not insist, nor evaluate whether its own foreign policy decisions are in accordance with these international covenants and treaties, earning the reputation for talking the talk, but not walking the walk.

It is deeply disturbing that this Report failed to recommend strongly that Canada's foreign policy must continue to be founded on the UN, and must, in its in-depth review of its foreign policy, develop and institute a mechanism to ensure that all existing and new policies are consistent with international covenants, law and treaties to which we are signatories.

**INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND HUMANITARIAN AID:** The NDP also regrets the committee's decision not to recommend a fixed timeline within which the government must attain Lester Pearson's thirty-year old guideline of 0.7% of GDP in Official Development Assistance (ODA), which is now embraced and in some cases, exceeded by progressive countries. Shockingly, Canadian Council for International Cooperation (CCIC) estimates that Canada will reach the 0.7% target by 2040 at its current rate of increase.

**THE GLOBAL FUND TO FIGHT AIDS, TUBERCULOSIS & MALARIA:** While the UN's role is central, there remains a need for humanitarian assistance beyond the UN. In the most powerful testimony at Committee, Stephen Lewis, UN Special Envoy on AIDS/HIV in Africa reminded Canadians that:



*"The total number of people living with HIV AIDS at that time were 42 million internationally; people newly infected were 5 million; the numbers of deaths were over 3 million; that's in the year 2002 alone. All you need do is make an arithmetic extrapolation of those figures and one can see the toll cumulatively that is taken on the human community...Africa has suffered almost 20 million deaths. It has over 3 million new infections every year. It has over 2 million deaths every year. It now has some 14 million orphans attributable to AIDS."*

He challenged us to be the first country to contribute our fair share to the Fund, and to lead by example in convincing other countries to do the same. While we are pleased the Report called for Canada to lead the fight against AIDS/HIV, TB and Malaria, the Committee in yet another example of talking the talk, but not walking the walk, failed to live up to that challenge by not recommending Canada triple its current four-year contribution of USD \$100 million to the Fund.

**HUMAN SECURITY:** The core insight of human security policies is that a secure and stable world order cannot ultimately be sustained by repression or military superiority, but by building the social, political and economic conditions that serve human needs. In short our lives, and our nations are more secure when the well being and security of others is also assured

International law and multilateral agreements are generally seen by Canadians as being in our interests. Washington on the other hand, occasionally sees international law and agreements as an impediment to its freedom of action. (i.e. US rejection of ABM Treaty, Comprehensive Test ban treaty).

Canada has been a leader in the construction of a rules based international order, and the provision of a measure of human security in the world, through vehicles such as the Landmines treaty, the International Criminal Court, the UN Convention on Human Rights.

Canada should not now abandon its legacy as an international peace builder to become powder-monkey to the US or debris catcher for the fallout from Star Wars. New Democrats believe that Canada's security, as well as its long term relationship with the US, is best pursued through the multilateral development of international law in an interdependent world.

**DEFENCE:** The committee dedicates a great deal of space to the existence of a perceived strain on Canada-US relations in light of President George W. Bush's doctrine on pre-emptive military actions (National Security Strategy of the United States), the US-led war on Iraq and Bush's plans for a national missile defence system (NMD). The Report rejected the NDP plea to restate the current position that Canada not participate in the US Star Wars plan (NMD). Instead, it implicitly ties Canada's sudden decision to enter negotiations with the US on NMD, on our government's assessment of what it would take to 'repair' the frayed Canada-US relations resulting from Canada's decision not to participate in the US-led war on Iraq.

Further, the Bush Administration's current commitment to National Missile Defence includes a commitment to break the current normative barrier against the weaponization of space. This raises the crucial question of whether Canada is about to renege on its commitments under international law for the goal of closer integration with a more aggressive US. New Democrats believe Canada should be saying No to Star Wars, and No to the weaponization of space, and should work instead to negotiate an international ban on weapons in space. We remind this government of the Prime Minister's 2001 promise to consult widely with Canadians before it made any decision on participating in NMD.

The NDP supports the Report's view that "a full-scale and transparent review of Canadian foreign policy remains essential." Nevertheless, the NDP reiterates what it stated in its Dissenting Opinion to the Committee's Report on Advancing Canada's Relations with the US and Mexico that, "military personnel must be well equipped to carry out the tasks they are assigned, including peacekeeping, coastal surveillance, search and rescue and international humanitarian or combat missions under UN mandate and in conformity with international law. Dangerous or outdated equipment such as the Sea Kings must be replaced at the earliest possible time. Beyond these immediate needs, it is only following a comprehensive review of our foreign and defence policies... that any increases in the global military budget may be supported, and only to achieve the objectives identified by such a review."

In short, this report, while containing positive elements supportable by the NDP, shied away from meaningful recommendations, thereby missing a valuable opportunity to insist on our government matching its words with its deeds.

# MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, May 1st, 2003  
(Meeting No. 33)

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met *in camera* at 9:14 a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chair, Bernard Patry, presiding.

*Members of the Committee present:* Murray Calder, Aileen Carroll, Bill Casey, Irwin Cotler, Stockwell Day, Hon. Art Eggleton, Mark Eyking, John Harvard, Francine Lalonde, Hon. Diane Marleau, Keith Martin, Alexa McDonough and Bernard Patry.

*In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:* James Lee and Marcus Pistor, research officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a Dialogue on Foreign Policy of the Minister of Foreign Affairs (See *Minutes of Proceedings of Thursday, February 11, 2003, Meeting No. 17*).

The Committee resumed consideration of a draft report:

It was agreed,

— That the draft report as amended be adopted as a report to the House and that the Chair or his designate present it to the House.

— That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this report.

— That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

— That, pursuant to Standing Order 108(1)(a), the Committee authorize the printing of brief dissenting and/or supplementary opinions as appendices to this report immediately after the signature of the Chair, that the opinions be sent to the Clerk of the Committee by electronic mail in both official languages on/before Tuesday May 6, 2003 at 12 noon.

It was agreed, — That in cases where a witness for reasons of incapacity requires assistance for travel, the Committee, on the approval of the Chair, may pay the travel costs of an accompanying person.

At 11:12 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Stephen Knowles  
*Clerk of the Committee*







président, assume les dépenses de déplacement de la personne qui accompagne ce témoin.

À 11 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du Comité*

Stephen Knowles

FONDS MONDIAL DE LUTTE CONTRE LE SIDA, LA TUBERCULOSE ET LE PALUDISME : Bien que le rôle de l'ONU soit central, il reste un besoin d'aide humanitaire au-delà de l'ONU. Lors du témoignage le plus puissant qu'aït reçu le Comité, Stephen Lewis, envoyé spécial de l'ONU pour le VIH/sida en Afrique, a rappelé aux Canadiens que :

« Il y avait à ce moment-là dans le monde 42 millions de séropositifs et de sidaïques, cinq millions de personnes ont contracté la maladie et le nombre de décès s'est élevé à plus de trois millions de personnes, et cela uniquement en 2002. Il suffit d'extrapoler ces chiffres pour constater l'ampleur des dommages cumulatifs causés à l'humanité. (...) L'Afrique a enregistré près de 20 millions de décès. Chaque année, dans ce continent, plus de trois millions de personnes sont touchées et plus de deux millions de décès sont enregistrés. L'Afrique compte désormais quelque 14 millions d'orphelins à cause du sida. »

Il a mis le Canada au défi d'être le premier pays à verser sa juste part au Fonds afin d'inciter les autres pays à en faire autant. Tout en nous réjouissant que le rapport demande que le Canada mène la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, nous déplorons que le Comité, ne mettant pas en pratique lui non plus ce qu'il prêche, n'ait pas recommandé que le Canada relève le défi et triple sa contribution au Fonds de 100 millions de dollars sur quatre ans.

SECURITE HUMAINE : Les politiques de sécurité humaine ont pour principe fondamental qu'on ne saurait assurer à terme la sécurité et la stabilité de l'ordre mondial par la répression ou la supériorité militaire, mais en créant les conditions sociales, politiques et économiques qui répondent aux besoins humains. En bref, nos vies et nos nations sont mieux protégées quand le bien-être et la sécurité des autres sont également assurés.

Les Canadiens considèrent en général le droit international et les accords multilatéraux comme étant dans leur intérêt. Washington, par contre, les considère parfois comme une entrave à sa liberté d'action (par ex., rejet du Traité sur les systèmes antimissiles balistiques, du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires).

Le Canada a été à l'avant-garde des efforts pour construire un ordre international à base de règles et assurer au monde une mesure de sécurité humaine au moyen d'outils comme le traité sur les mines terrestres, la Cour pénale internationale et la Convention de l'ONU sur les droits de l'homme.

Le Canada ne doit pas renier son bilan de gardien de la paix internationale en devenant le valet aux poudres des États-Unis ou le pays qui écope des retombées de la guerre des étoiles. Les néo-démocrates croient que la meilleure façon d'assurer la sécurité du Canada et sa relation à long terme avec les États-Unis consiste à élaborer de façon multilatérale le droit international dans un monde interdépendant.



Les néo-démocrates et un très grand nombre de Canadiens s'inquiètent de ces allusions à la « marge de manœuvre » parce que nous croyons dans l'aptitude éprouvée du Canada à se tailler un espace considérable où il lui soit possible de manoeuvrer. Bien que le gouvernement fédéral ait pour triste bilan d'avoir délibérément et coupablement abandonné une bonne partie de ce précieux espace diplomatique, le NPD croit fermement que le Canada conserve sur la scène internationale un capital suffisant de bonne volonté et se trouve en bonne posture pour récupérer cet espace. Ce qu'il faut, c'est un leadership politique.

**RÔLE FONDAMENTAL DES NATIONS UNIES :** Le NPD rejette les tentatives pour diluer ou diminuer le moindrement l'existence, l'importance et la nécessité de l'ONU afin de « préserver les générations futures du fléau de la guerre... et proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites », entre autres grandes responsabilités que lui confère sa Charte. L'ONU doit rester le fondement de la politique étrangère du Canada.

Il existe un besoin urgent et évident de réformer l'ONU et c'est pourquoi le NPD a insisté pour que le Comité travaille en ce sens lors de sa visite à New York en mai 2003.

Le NPD est fier de la contribution du Canada au droit international, aux droits de la personne, à la lutte contre le travail des enfants, à la protection de l'environnement, aux traités de non-prolifération des armements nucléaires et non nucléaires, au traité sur les mines terrestres, à la cour pénale internationale; la liste est longue.

Malheureusement, le Canada ne veille pas à ce que ses propres décisions de politique étrangère soient conformes à ces conventions et à ces traités internationaux, ce qui lui vaut la réputation de ne pas mettre en pratique ce qu'il prêche.

Il est profondément troublant que ce rapport ne recommande pas vigoureusement que le Canada continue de fonder sa politique étrangère sur l'ONU et que, dans le cadre de l'examen approfondi de sa politique étrangère, il élabore et mette en place un mécanisme garantissant que toutes les politiques présentes et futures soient compatibles avec les conventions, les pactes et les traités internationaux dont nous sommes signataires.

**DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL ET AIDE HUMANITAIRE :** Le NPD déplore également que le Comité ait décidé de ne pas recommander de délai à l'intérieur duquel le gouvernement devra atteindre l'objectif fixé il y a trente ans par Lester Pearson en matière d'aide publique au développement, soit 0,7 % du PIB, chiffre que les pays progressistes atteignent et dépassent parfois. Chose scandaleuse, le Conseil canadien pour la coopération internationale estime que le Canada va, au rythme de croissance actuel, atteindre l'objectif de 0,7 % en 2040.

# OPINION DISSIDENTE

LA CONTRIBUTION DU CPAECI AU DIALOGUE DU  
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE  
INTERNATIONAL SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRES

Alexa McDonough, députée d'Halifax

Le Nouveau Parti démocratique se désolidarise de ce rapport. Le Comité a reçu des intervenants des témoignages brillants, émouvants. Le processus a été éclairant et mobilisateur. Je félicite le personnel et les membres du travail qui sous-tendent ce rapport, lequel a largement l'appui du NPD, mais il y a des divergences de vue et des occasions manquées que je me dois de mettre en relief.

Il importe de réexaminer le témoignage que le Comité a reçu du général à la retraite Lee Butler de l'Aviation des États-Unis en juillet 1998 :

*« Alors que vous examinez la question cruciale de savoir dans quelle mesure le Canada, cette extraordinaire mosaïque de peuples et ce grand ami des États-Unis, devrait s'aligner sur le rôle permanent des armes nucléaires, je vous encourage à réfléchir sérieusement à l'opportunité et aux enjeux. Mon pays a grandement besoin de se donner de nouvelles règles de conduite relativement à cette question. Nous avons eu le malheur, en élaborant notre politique gouvernementale, de devenir cyniques et arrogants lorsqu'il s'est agi de prendre des décisions touchant des centaines de millions de gens. Nous avons banalisé la possibilité d'un échec de la dissuasion, ce qui nous justifiait facilement de ne pas avoir tenu compte des conséquences. Nous avons appris à vivre avec une arme qui engourdit notre conscience et nous déshumanise. Nous devons entendre les voix de la raison qui nous exhortent à plus de rectitude et de leadership à l'échelle mondiale. À vous de jouer. »*

MARGE DE MANŒUVRE DU CANADA : Le rapport majoritaire tient largement pour acquis que le Canada aura un rôle réduit à jouer à l'échelle internationale dans la foulée du 11 septembre et par suite des relations canado-américaines devenues tendues à cause de l'Irak.

En parlant à plusieurs reprises de la « marge de manœuvre » réaliste du Canada, le rapport soulève la question de savoir si nous avons encore les moyens de projeter les valeurs canadiennes ou si celles-ci peuvent être sacrifiées en tant qu'élément de notre politique étrangère. Et il « rappelle » aux Canadiens que « le seul véritable impératif de la politique étrangère canadienne est de maintenir des relations de travail efficaces avec les États-Unis ».



Le sous-développement et l'absence de démocratie, par les frustrations qu'ils entraînent et les motifs de mobilisation qu'ils créent et que des extrémistes ne manquent pas d'utiliser, causent aussi des problèmes de sécurité. Le rapport du Comité aurait dû le dire plus clairement qu'il ne l'a fait et insister davantage sur la nécessité et l'urgence que le Canada, qui est aujourd'hui parmi les pays donateurs les moins généreux, augmente substantiellement et rapidement son budget d'aide internationale et présente un échéancier précis en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 % de son PIB fixé par l'ONU.

Depuis la dernière révision de la politique étrangère, l'ordre économique mondial a, lui aussi, changé. La mondialisation a provoqué des changements non-désirés dont on commence aujourd'hui à prendre la mesure. La mondialisation seule ne diminue pas l'écart entre les pays riches et les pays pauvres, bien au contraire. Un changement de cap s'impose pour accompagner l'ouverture des marchés de mesures visant à contre ses effets pervers. La difficulté à parvenir à des accords commerciaux multilatéraux le révèle. La tendance du gouvernement à contourner cette difficulté en multipliant les accords bilatéraux dans lesquels il se trouve en position de force pour imposer ses conditions démontre qu'il n'a pas pris la mesure des difficultés que pose une intégration des marchés qui ne serait pas accompagnée d'autres mesures.

Avec ce courant de mondialisation, les questions discutées sur la scène internationale concernent aujourd'hui tous les aspects de notre vie en société. Dans une fédération, plusieurs de ces aspects ne relèvent pas du gouvernement central mais des provinces. La manière qu'a le Canada de conduire ses négociations doit s'y adapter. Plus rien ne justifie aujourd'hui que les provinces soient exclues de toutes les discussions dès qu'elles impliquent un pays étranger. Cette question touche principalement le Québec qui, parce que son gouvernement est un gouvernement national, a des responsabilités particulières qui lui incombent, notamment en matière de culture. Le Québec s'est érigé selon un modèle de développement différent de ce que nous retrouvons ailleurs au Canada et en Amérique du Nord. Seul le Québec est en mesure de le défendre efficacement.

Le monde a beaucoup changé depuis la rédaction de la politique étrangère du Canada il y a huit ans. Aussi, une révision de la politique étrangère s'impose. Elle urge. La manière de mener cette politique, de mener les négociations, le manque de transparence qui les caractérise et l'exclusion des provinces, doit aussi changer. C'est ce que le Bloc a retenu de ce trop bref dialogue sur la politique étrangère.



unilatéralement s'il le faut. Ainsi, elle met de l'avant le principe des frappes préventives par lequel ils s'autorisent à intervenir militairement avant-même que ces dangers ne se concrétisent.

Mis à part quelques déclarations éparées, le gouvernement fédéral ne s'est jamais officiellement prononcé sur cette stratégie. Pourtant, le droit, qu'il s'agisse du droit intérieur ou du droit international, vise à protéger les faibles contre les abus des forts. Et la force n'engendre pas le droit.

Cette redéfinition de l'ordre international que certains membres de l'administration américaine tentent d'imposer ne fait pas disparaître les problèmes : pauvreté endémique, manque de démocratie, peu de respect pour les droits fondamentaux, relance de la course aux armements, montée des intégrismes, pour ne mentionner que ceux-là. Ces problèmes auxquels nous sommes confrontés commandent des réponses globales et concertées, qui ne peuvent s'élaborer qu'au sein des institutions multilatérales. Ce n'est que dans ce cadre que le Canada, puissance moyenne, pourra jouer un rôle.

Parmi les témoins, peu doutent que le Canada a la marge de manœuvre nécessaire pour préserver une politique étrangère indépendante. L'extraordinaire mobilisation populaire à laquelle nous avons assisté au Québec dans le débat sur l'Irak démontre clairement que c'est ce que la population attend. Qui plus est, une coopération accrue avec les États-Unis risquerait d'intensifier les pressions sur d'autres politiques gouvernementales. Pensons aux politiques d'immigration ou d'accueil des réfugiés.

Le niveau élevé d'interdépendance entre les États-Unis et le Canada n'est pas qu'une source de pression. Parce que les États-Unis ont, eux aussi, besoin d'entretenir de bonnes relations avec le Canada notamment pour des raisons économiques et de sécurité, le Canada dispose peut-être d'une marge de manœuvre plus importante que certains le prétendent.

Des appels se multiplient en faveur d'une augmentation massive du budget de la Défense, notamment celui de l'ambassadeur des États-Unis au Canada, Paul Cellucci. Nous estimons qu'il serait imprudent d'y donner suite avant de réviser la politique étrangère du Canada. La politique étrangère doit primer sur la politique de défense. Selon que le Canada, dans sa politique étrangère, choisira de continuer d'intervenir dans un rôle de maintien de la paix au sein de l'ONU ou de participer à titre d'allié des États-Unis dans leurs guerres, le rôle et les besoins de l'armée seront différents.

Dans un texte publié récemment, le directeur de l'Agence internationale de l'Énergie Atomique Mohammed El Baradei écrivait que la seule façon de lutter efficacement contre la prolifération des armes nucléaires était de s'attaquer aux causes de l'insécurité qui pousse certains États à s'armer. Cette logique ne s'applique pas qu'aux armes nucléaires mais à l'ensemble des menaces auxquelles nous sommes confrontés. Les récentes déclarations du gouvernement en appui au bouclier anti-missile vont justement dans le sens opposé.



# Opinion complémentaire du Bloc Québécois au Rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international

Le Comité a tenu quelques audiences pour offrir sa contribution au Dialogue sur la politique étrangère que le Ministère a lancée. Ces audiences ont permis de prendre la mesure des défis qui se posent mais, par leur durée et leur ampleur restreintes, n'ont pas permis de proposer une politique étrangère complète et cohérente.

Par cette opinion complémentaire, le Bloc Québécois n'a pas la prétention de proposer une telle politique mais de mettre en lumière certains défis auxquels nous sommes confrontés et de proposer des pistes de réflexion. En fait, s'il est une chose que les audiences du Comité ont démontrées, c'est que le « dialogue » lancé par le Ministère ne saurait être qu'une entrée en matière pour la révision globale de la politique étrangère canadienne qui s'impose.

L'ordre international connaît des bouleversements intenses. Ceux-ci se sont accélérés suite aux attentats du 11 septembre 2001 et la guerre à l'Irak en est l'illustration la plus évidente. Tout l'édifice sur lequel s'est érigé cet ordre international est remis en question, qu'il s'agisse du principe de sécurité collective, des institutions multilatérales ou du droit international.

Le Canada doit prendre clairement position dans ce débat, non seulement pour être en mesure de défendre ses intérêts dans ce monde changeant comme le suggère l'approche des trois « piliers » adoptée par le ministère, mais pour être un acteur global constructif.

À la fin de la deuxième guerre mondiale, encore sous le choc des destructions et des millions de morts, sans parler des camps de la mort, la Communauté internationale a renoncé au droit de faire la guerre et a confié à l'Organisation des Nations Unies le rôle de gardien du droit international et d'arbitre des conflits internationaux. Depuis, la guerre est interdite en droit international sauf lorsqu'elle est spécifiquement autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU et, bien entendu, en cas de légitime défense.

La guerre froide a souvent empêché l'ONU de jouer efficacement son rôle de forum de la communauté internationale en vue d'assurer la sécurité de chacun. Dans ce monde séparé en deux camps, tous se sont accommodés de ces lacunes. Mais la guerre froide est bien finie et il y a une hyper-puissance qui émerge.

L'an dernier, le gouvernement américain a rendu publique sa nouvelle stratégie de fondements de l'ordre international en soutenant que les États-Unis, par leur puissance de défense. Celle-ci, si elle devait être mise en œuvre intégralement, remet en cause ces inégalités, ont la responsabilité de faire face aux menaces auxquelles ils sont confrontés,



La « puissance douce » n'assurera pas la sécurité du Canada dans un monde dangereux. Nos ennemis ne veulent pas dialoguer, mais détruire. Le seul moyen pour le Canada d'assurer sa sécurité est de coopérer vigoureusement avec ses alliés et de réinvestir massivement dans sa force militaire.

## Recommandations :

1. Le Canada devrait rétablir les liens avec ses alliés traditionnels, c'est-à-dire le Royaume-Uni, l'Australie, les États-Unis et d'autres pays, et rechercher avec eux des solutions communes aux problèmes mondiaux.<sup>3</sup>

2. Le Canada devrait sauvegarder sa souveraineté dans la prise de toutes ses décisions de politique étrangère. Il ne devrait s'aligner sur les institutions internationales que quand cela sert ses intérêts nationaux.<sup>4</sup>

3. Le Canada devrait investir davantage dans ses forces armées afin de respecter ses obligations au sein de l'OTAN et de pouvoir affecter à sa défense les budgets prescrits par la vérificatrice générale.<sup>5</sup>

4. Il importe de distinguer et de préciser les rôles nécessaires des militaires et ceux des organismes humanitaires. La raison d'être des militaires est de dissuader les forces ennemies et, au besoin, de les détruire pour défendre la nation. Il ne faut pas confondre cette mission et celle, bien distincte, des organismes humanitaires.

5. Le Canada devrait collaborer avec les États-Unis au développement d'un système national de défense antimissile.

6. Le Canada devrait étudier l'opportunité de prendre des sanctions contre les États qui parrainent le terrorisme. Depuis deux décennies, l'Iran, l'Iraq, la Corée du Nord, la Libye, la Syrie et d'autres financent, entraînent, arment et abritent divers groupes terroristes. Le plus grave danger qui menace actuellement l'Amérique du Nord est que des États voyous les aident à se procurer des armes de destruction massive (ADM).

<sup>3</sup> CPAECI, *Contribuer au dialogue sur la politique étrangère* [traduction libre], paragraphe 17. « Cette déclaration n'a pas perdu sa validité dans les sables de l'Iraq ni dans l'échec de nos efforts pour amener les Nations Unies à adopter un compromis sur l'Iraq. Cela signifie que nous devons tenir tête aux États-Unis dans divers dossiers et être prêts à discuter de leurs préoccupations autant que des nôtres. Voilà comment le Canada peut combiner son engagement à l'égard du multilatéralisme et ses efforts pour influencer sur les États-Unis. Il faut les prendre au mot et engager la discussion avec eux plutôt que de s'abstenir de jouer tout en critiquant constamment en coulisses. »

<sup>4</sup> *Ibid.*, paragraphe 2  
<sup>5</sup> *Ibid.*, paragraphe 2.

En plus d'être propice aux intérêts du Canada, la promotion de la libre entreprise et de la démocratie est moralement valable. Les libertés de parole, d'entreprise, de religion et de vote ne sont pas le propre de certaines races, religions ou cultures. Elles constituent l'intérêt naturel de l'humanité entière.

## Recommandations :

1. Le Canada doit appuyer les pays démocratiques menacés par les régimes despotiques de pays voisins. Ces démocraties en danger sont ses alliés stratégiques de par les valeurs qu'elles partagent avec lui.
- Le Canada devrait les appuyer sur les plans diplomatique, économique et stratégique, de concert avec ses principaux alliés.
2. Le Canada doit continuer à soutenir les efforts visant à rétablir la démocratie en Iraq, en Afghanistan et dans d'autres Etats en faillite.

3. Le Canada devrait dénoncer sans ambages et sans s'excuser tout ce que les régimes d'oppression et leur comportement ont de mal. Dans le nouvel ordre diplomatique, les chefs d'Etat doivent s'opposer aux ennemis de la démocratie en leur parlant franchement et non en entretenant un dialogue propre à les sécuriser.

4. Le Canada doit accorder son aide étrangère aux pays qui en ont le plus grand besoin plutôt qu'à certaines régions. Les pays devraient être classés non seulement selon leurs besoins, mais aussi selon la capacité de leurs institutions de garantir que l'aide sera employée efficacement.

## SECTION 2 :

### Aux côtés de nos amis pour combattre les menaces à la sécurité

Le Canada doit appuyer ses amis. Dans notre monde dangereux, ses alliés traditionnels sont la meilleure garantie de sécurité qui soit. Notre pays ne peut pas se permettre de tenir ces relations privilégiées pour acquises. S'il travaille en symbiose avec ses véritables alliés, le Canada sera plus en mesure de trouver des solutions communes aux problèmes mondiaux et de défendre ses intérêts. Comme on peut le lire en substance au paragraphe 21 de « *Contribuer au dialogue sur la politique étrangère* » du CPAECI, beaucoup des témoins que le Comité a entendus lui ont expliqué que le multilatéralisme est un des moyens par lesquels le Canada peut atteindre les buts de sa politique étrangère, et non une fin en soi.



**SECTION 1 :**

***Propager la démocratie à l'étranger : notre sécurité en dépend***

Il est dans l'intérêt économique et stratégique à long terme du Canada de contribuer à la pacification du monde. La meilleure façon d'atteindre cet objectif — et peut-être la seule — est de promouvoir partout la démocratie et la libre entreprise.

Dans toute l'histoire de l'humanité, il est difficile de trouver une seule guerre ayant opposé des démocraties. Les statistiques prouvent que les États libres et démocratiques — qui protègent les droits de la personne, la propriété privée, la libre entreprise et la représentation électorale — sont moins enclins au conflit armé. Au lieu de se concurrencer militairement en se faisant la guerre, les démocraties préfèrent le faire économiquement par le commerce et politiquement par le débat.

La raison en est que dans une démocratie, le gouvernement est responsable devant les citoyens, qui font les frais économiques et humains de la guerre. Dans les démocraties vouées à la libre entreprise, les citoyens élisent toujours des gouvernements qui leur procurent la prospérité par le commerce plutôt que la misère par la guerre.

M. Spencer R. Weart explique cette vérité dans *Never at War : Why Democracies Never Fight One Another*, où il fait une étude exhaustive de la question.

Dans ce livre, il nous expose les résultats d'une analyse statistique rigoureuse dans le cadre de laquelle des universitaires ont établi la liste des centaines de conflits armés livrés au cours des deux derniers siècles. Ils s'étaient posé une question importante : « combien de chances y a-t-il que l'absence de guerre entre les démocraties solidement établies ne soit qu'une pure coïncidence ? »

« La réponse : moins d'une sur mille. »<sup>1</sup>

Selon un autre spécialiste renommé des sciences politiques, Jack Levy, « pour autant que nous puissions nous en assurer, l'absence de guerre entre démocraties est presque une loi empirique du domaine des relations internationales »<sup>2</sup>. La conclusion que les auteurs de notre politique étrangère peuvent tirer de ces données est que le meilleur moyen d'assurer la paix à long terme et, partant, la sécurité du Canada est de favoriser dans le monde l'instauration de la démocratie et de la libre entreprise. Ce but constitue pour le Canada un *intérêt national éclairé*.

<sup>1</sup> Weart, Spencer, *Never at War*, 1998, Yale University Press, p. 4.  
<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 5.





# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n<sup>os</sup> 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32 et 33, incluant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,  
*Le président,*

Bernard Patry, député

Réunion	Date	Organismes et individus
---------	------	-------------------------

**Université de la Colombie-Britannique**

Andrew Mack, directeur, « Human Security Centre »

**Université de Western Ontario**

Salim Mansur, professeur de science politique

**À titre individuel**

Reid Morden, président, « Reid Morden and Associates »

# ANNEXE A

## Liste des témoins

Organismes et individus	Date	Réunion
-------------------------	------	---------

Université Carleton	18/03/2003	23
À titre individuel		
John Sigler, professeur auxiliaire de science politique		

Yves Fortier, président et associé principal, Ogilvie Renault		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	25/03/2003	25
L'honorable Bill Graham, ministre des Affaires étrangères		

Dan Costello, chef de Cabinet		
Nathalie Brender, conseillère politique		
Université Carleton		
Andrew Cohen, professeur, École de journalisme et de communication		

Université Concordia		
Andrew Cohen, professeur, École de journalisme et de communication		

Université Carleton	27/03/2003	26
John Noble, associé, « Centre for Trade Policy and Law »		
Université de Victoria		
Gordon Smith, directeur général, « Centre for Global Studies », président, conseil des gouverneurs, Centre de recherches pour le développement international.		

À titre individuel		
Stephen Lewis, envoyé spécial du secrétaire-général de l'ONU sur le VIH/SIDA en Afrique		
Université de Montréal	03/04/2003	28
Pierre Martin, professeur de science politique		

29	08/04/2003	« Canada-United States Fulbright Program »
Kim Nossal, professeur de science politique		
Université Queen's		
Pierre Martin, professeur de science politique		
28	03/04/2003	Université de Montréal
Stephen Lewis, envoyé spécial du secrétaire-général de l'ONU sur le VIH/SIDA en Afrique		

Université de Calgary		
Annette Hester, directrice, Centre de recherche de l'Amérique latine		

Les consultations devront être combinées à un examen parlementaire permanent afin de s'assurer que les responsables de la politique étrangère continuent de rendre des comptes aux Canadiens, par la voix de leurs représentants élus. Cette forme de reddition de comptes est plus nécessaire que jamais, à une époque où la mondialisation s'accélère et se fait beaucoup plus sentir sur la capacité des États nations — le Canada tout autant que les autres — de décider, seuls de leur côté, de leur politique et de leur programme. Voilà pourquoi ce comité favorise le dialogue avec les Canadiens sur les questions de politique étrangère et qu'il a décidé de ne pas se limiter au travail en cours pour contribuer au processus de dialogue du gouvernement. Pour favoriser l'exercice du contrôle parlementaire dans ce domaine, il conviendrait que le ministre des Affaires étrangères comparaisse devant le Comité dès que possible afin de s'entretenir avec lui des résultats et des conséquences de l'exercice de dialogue.

## NECESSITÉ D'UNE RÉVISION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Engager les Canadiens dans un dialogue sur la politique étrangère est certes un exercice valable, mais le Comité estime qu'un examen exhaustif et transparent de notre politique étrangère demeure déjà traité de plusieurs sujets devant faire partie de cette révision. Les audiences ont souligné la nécessité d'en analyser plusieurs de façon détaillée : les conséquences de la guerre en Irak, tant sur les relations canado-américaines que sur les fondements du droit international et des institutions multilatérales comme les Nations Unies; les conséquences de la *Stratégie américaine de sécurité nationale* de 2002; l'avenir de l'aide officielle au développement; la défense antimissiles; les moyens de mieux intégrer les trois D de la diplomatie canadienne : diplomatie, défense, développement.

Reid Morden a eu bien raison d'affirmer : « ce monde a beaucoup plus d'influence sur nous que nous pouvons en avoir sur lui<sup>33</sup> ». Toutefois, moyennant un financement adapté, un appui généralisé et davantage de transparence, la politique étrangère canadienne permettra non seulement de servir les intérêts des Canadiens dans ce contexte, mais elle nous permettra peut-être d'aller plus loin.



point de vue ainsi que celui du gouvernement. Au fil des ans, le Comité a certes joué un rôle sur ce plan, par exemple à l'occasion de ses audiences publiques et, plus officiellement, en instituant la comparution annuelle devant lui de l'ambassadeur du Canada pour le désarmement, et en recommandant — avec succès — la tenue de consultations annuelles entre le gouvernement et la société civile au sujet des politiques concernant l'arme nucléaire et les autres armes de destruction de masse.

Toutefois, les consultations ne sont pas une panacée et elles peuvent cacher d'autres problèmes pour ne pas dire qu'elles risquent d'en créer. Annette Hester, directrice du Latin American Research Centre de l'Université de Calgary, nous a signalé que, si le gouvernement du Canada consulte maintenant beaucoup plus dans le domaine de la politique étrangère, il le fait sans pour autant assurer un financement de base à la recherche universitaire, à l'éducation et à la formation par le truchement d'un processus fondé sur des règles :

... cela s'est fait sans qu'aucun fonds n'ait été alloué à la recherche dans ce domaine. Dans l'immédiat, c'est la qualité et la quantité des exposés pouvant être faits devant les différentes tribunes qui sont grandement compromises. À plus longue échéance, on risque de se retrouver avec toute une génération qui n'aura pas appris à raisonner sur la position stratégique du Canada mais à qui on demandera un avis sur la question. Inutile de dire que c'est la porte ouverte aux interventions intempestives des groupes d'intérêts spéciaux qui pourront faire dévier l'opinion avec le risque éventuel d'une polarisation de l'opinion publique qui sera mal informée<sup>31</sup>.

L'un des éléments fondamentaux pour conserver l'appui et la confiance des Canadiens dans le cas de la politique étrangère consistera à améliorer la transparence dans la formulation et la mise en œuvre de cette politique. Le Canada a assumé un rôle de premier plan à cet égard à l'échelle internationale, par exemple en convoquant ses partenaires de la ZLEA de publier l'ébauche du texte. Malgré tout, la transparence à l'échelle internationale ne suffit pas.

Reid Morden a déclaré au Comité : « ...vous pouvez revoir et réécrire la politique étrangère dans la limite de votre marge de manœuvre, mais vous ne retrouverez pas le respect que ce pays a, je crois, gagné dans ses relations internationales sans un certain engagement, une constance dans le propos et sans le leadership politique qui est le plus important<sup>32</sup> ». Les membres du Comité ont pris bonne note de la responsabilité des parlementaires qui doivent encourager un débat informé dans ce domaine et qui doivent y participer. Il demeure que le gouvernement est tenu, pour sa part, de continuer à améliorer la transparence.

---

<sup>31</sup> Témoignages, séance n° 29, 8 avril 2003.

<sup>32</sup> Témoignages, séance n° 31, 10 avril 2003.

S'agissant de la focalisation de ses efforts, en 2000, l'ACDI annonçait quatre priorités en matière de développement social : la santé et la nutrition, le VIH/sida, l'éducation de base et la protection de l'enfance, l'égalité des sexes étant un thème commun à ces quatre priorités. En 2002, il énonçait de nouvelles politiques visant à améliorer l'efficacité de notre aide au développement, notamment le déliement de l'aide, le resserrement de la coopération avec les bailleurs de fonds et le début de l'augmentation des ressources destinées aux pays qui pratiquent une bonne gouvernance et utilisent leurs propres ressources au service du développement. Si le ministre a affirmé au Comité qu'il ne s'agissait « que d'un début », plusieurs témoins ont réclamé un changement plus fondamental, comme une nette réduction du nombre de pays assistés ou une augmentation du soutien accordé à certaines régions.

Parlant du VIH/sida, Stephen Lewis nous a déclaré que cette maladie pandémique « ... éclipse tout ce que nous avons connu dans l'histoire humaine<sup>30</sup> » quant à ses conséquences et, même si nous savons comment l'enrayer, aucun pays — surtout pas parmi les membres du G-8 — n'a décidé de prendre les rênes en main sur la scène internationale. Selon lui, le Canada devrait augmenter très nettement son niveau d'engagement envers le nouveau fonds mondial onusien de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria et se faire le champion de cette cause à l'échelle internationale en exhortant les membres du G-8 et d'autres pays à l'imiter.

Le Comité se réjouit à la fois de l'orientation beaucoup plus claire que le gouvernement entend donner à l'aide canadienne au développement et de son engagement à doubler son budget d'ici 2010; il estime cependant qu'il faut faire plus encore et se joint à l'appel unanime des témoins pour une augmentation substantielle du budget de développement. Les récentes décisions sont autant de pas dans la bonne direction, mais le gouvernement devrait continuer de se servir des ressources de l'ACDI, promouvoir la bonne gouvernance et le développement des capacités, et enfin s'engager à hausser l'aide au développement afin de parvenir le plus vite possible à l'objectif de 0,7 %. Le Comité est également d'accord avec Stephen Lewis qu'un domaine où le Canada pourrait faire une vraie différence, c'est en menant le combat mondial contre le VIH-sida, la tuberculose et la malaria.

## TRANSPARENCE, REDDITION DE COMPTES ET LEADERSHIP POLITIQUE

Enfin, si plus de ressources et une meilleure coordination entre les ministères concernés s'imposent pour que notre politique étrangère traduise efficacement les valeurs des Canadiens, cela ne suffira pas à s'assurer que cette politique tiendra compte des avis de nos concitoyens et qu'elle bénéficiera de leur confiance à long terme. Depuis 1995, nous assistons à une augmentation positive du niveau de consultation publique à propos de la politique étrangère, surtout avec les ONG. Pourtant, en qualité de représentants élus de la population, les parlementaires sont investis d'une mission unique : ils doivent démarcher les Canadiens, communiquer avec eux et évaluer leur

nous l'a dit récemment un responsable de l'ACDI, quand il y a aide humanitaire, c'est que le développement a échoué. Si le développement avait réussi, nous n'aurions pas besoin d'aide humanitaire. Voilà une importante mise au point<sup>27</sup>.

Gordon Smith, qui préside également le Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international, abonde dans le sens des approches à long terme et soutient qu'il faut accroître la capacité des pays en développement : « ... outre que la chose est moralement discutable, il est maintenant presque impossible d'être bien nourri dans un monde qui a faim, d'être en bonne santé dans un monde malade et d'être riche dans un monde où règne la pauvreté<sup>28</sup> ».

L'aide canadienne au développement peut effectivement changer les choses mais des témoins ont laissé entendre que l'ACDI était aux prises avec le pire des deux mondes. D'un côté, elle manque de ressources. Bien qu'il ait accepté l'objectif international d'APD équivalente à 0,7 % du PIB, comme l'avait recommandé Lester Pearson il y a plus de 30 ans, le Canada ne s'est jamais approché de cet objectif et il se classe maintenant parmi les bailleurs de fonds les moins généreux de l'OCDE. D'un autre côté, l'ACDI continue d'apporter une aide à une centaine de pays.

Ces dernières années, nous avons assisté à une amélioration des ressources consacrées à la reconstruction et à une meilleure focalisation des efforts déployés même si, d'après certains témoins, il reste encore beaucoup à faire. Le gouvernement a maintenant décidé de doubler son budget d'aide d'ici 2010. S'il s'agit d'une bonne nouvelle, le Conseil canadien de coopération internationale estime tout de même qu'au taux actuel d'augmentation du financement, il faudra attendre 2040 pour atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB. En mars 2003, la ministre de la Coopération internationale a précisé au Comité :

Le Canada a indiqué qu'il entendait, pour le moins, continuer d'augmenter son budget d'aide à raison de 8 % par an. C'est une bonne nouvelle. Dépassera-t-il cet objectif? Cela dépendra bien évidemment de la volonté des Canadiennes et des Canadiens [...] de l'efficacité dont nous serons capables dans la limite des budgets actuels [...] Je suis convaincue que nos budgets d'aide auront plus que doublé d'ici 2010.

Dans son rapport de juin 2002 sur le progrès en Afrique, le Comité affirmait que le Canada devrait encourager ses partenaires du G8 à accroître substantiellement leur aide au développement en Afrique, et proposait un calendrier réaliste pour atteindre la cible de 0,7 %<sup>29</sup>.

---

27 Sous-comité des droits de la personne et du développement international, *Témoignages*, séance, n° 5, 8 avril 2003.  
28 *Témoignages*, séance, n° 26, 27 mars 2003.  
29 *Assurer les progrès de l'Afrique et du reste du monde : Un rapport sur les priorités canadiennes en vue du sommet du G8 de 2002*, 2002, p. 16.



international, des différends commerciaux et de l'investissement à étude des façons de renforcer nos relations commerciales avec l'Europe et les pays d'Amérique latine<sup>24</sup>, et il est en train de faire la même chose pour les pays d'Asie-Pacifique.

## Les valeurs

Qu'elles doivent constituer ou non un « pilier » distinct, tous les témoins s'entendent sur le fait que les valeurs que partagent les Canadiens doivent continuer d'alimenter tous les aspects de notre politique étrangère. De son côté, le professeur Stoett a souligné que des valeurs comme les droits de la personne, la démocratie et la bonne gouvernance sont répandues, mais d'autres ont indiqué que le grand point fort du Canada, le pluralisme, l'est beaucoup moins. Dans son témoignage, John Sigler a cité l'Aga Khan, qui, en 2002, affirmait :

Le Canada est actuellement la société la plus pluraliste de la planète [...] c'est là un trait unique au Canada et un incroyable atout pour l'humanité. C'est incroyable ce qu'on peut accomplir quand on y met le soutien économique, les services sociaux, le dialogue, le rapprochement au sein de la communauté et l'accord sur l'espoir dans l'avenir plutôt qu'un regard désespéré sur le passé.<sup>25</sup>

Beaucoup croit que l'expression la plus directe des valeurs du Canada en matière de politique étrangère est l'aide au développement. De nombreux témoins ont parlé de cet aspect, à la fois d'un point de vue qualitatif et d'un point de vue quantitatif. La ministre de la Coopération internationale a indiqué aux députés : « Soyez en convaincus, je ne manquerai pas de faire valoir les arguments voulus afin que la coopération et le développement demeurent un pilier central de notre politique étrangère. Mais cela ne devrait pas être une tâche difficile. Tous les sondages nous indiquent que les Canadiens veulent contribuer à corriger les inégalités flagrantes que l'on observe aujourd'hui à l'échelle mondiale<sup>26</sup> ».

Le mandat de l'ACDI consiste à appuyer le développement durable afin de réduire la pauvreté et de contribuer à un monde plus sûr, plus équitable et plus prospère. À cette fin, il doit souvent œuvrer dans un contexte de conflits, de corruption, et de capacité insuffisante sur place. Les crises imprévues exigeront toujours une intervention humanitaire et autre, et notre sous-comité des droits de la personne et du développement international se penche actuellement sur la crise humanitaire en Afrique. Mais, comme

<sup>24</sup> *Traverser l'Atlantique : Élargir les relations économiques entre le Canada et l'Europe* (2001).

<sup>25</sup> *Témoignages*, séance n° 23, 18 mars 2003.

<sup>26</sup> *Témoignages*, séance n° 24, 20 mars 2003.

fait que la politique étrangère doit traiter de tous les aspects de la sécurité, et seule l'action du gouvernement quant aux ressources consenties et à l'amélioration de la coordination pourra dissiper cette perception.

## La prospérité

Le Canada est la septième nation commerçante du monde, comme Reid Morden l'a signalé : « nos intérêts commerciaux [...] nous amènent à prendre des décisions à trois niveaux en matière de politique étrangère : au niveau bilatéral avec les États-Unis, au niveau régional avec l'ALENA et sans doute un jour dans le cadre de la zone de libre-échange des Amériques, et au niveau mondial et multilatéral par le truchement de l'Organisation mondiale du commerce »<sup>21</sup>. Le Comité, dont le mandat porte autant sur le commerce international que sur les affaires étrangères, a fait un travail considérable dans tous ces domaines : il a examiné la question de l'OMC à l'occasion de deux rapports<sup>22</sup>, celles de la ZLEA et des relations commerciales dans les Amériques dans deux autres rapports<sup>23</sup>, et celle de l'ALENA ainsi que des relations canado-américaines dans *Partenaires en Amérique du Nord*, qui a été déposé en décembre 2002 et qui a, depuis, été traduit en espagnol et distribué aux États-Unis et au Mexique.

Le volume des échanges commerciaux avec les États-Unis a considérablement augmenté depuis notre dernier examen de la politique étrangère. Il représente maintenant 87 % de toutes les exportations canadiennes et environ 35 % de notre PIB. Cette relation économique est et demeurera le fondement de la prospérité économique du Canada. Le gouvernement continue d'intervenir au niveau de l'OMC pour libéraliser les règles de commerce à l'échelle mondiale. Beaucoup sont d'avis qu'il le fait aussi pour essayer d'amener les États-Unis (et d'autres pays) à utiliser moins fréquemment les recours commerciaux, puisqu'il n'a pas réussi à obtenir d'exemption contre ce genre de pratique, pas plus dans l'Accord de libre-échange canado-américain que dans l'ALENA. Toutefois, le gouvernement s'est fixé comme priorité de se concentrer sur nos liens économiques avec les États-Unis et de consolider les gains réalisés dans le passé tout en cherchant à les améliorer chaque fois que c'est possible. Dans son rapport de décembre 2002, le Comité formule plusieurs recommandations à cet égard.

Bien que John Noble et d'autres aient souligné que la géographie ainsi que d'autres facteurs font obstacle à la diversification à grande échelle des marchés clients du Canada, le Comité croit que nous devons nous montrer plus dynamiques dans le développement de nouveaux marchés. Pour cette raison, son sous-comité du commerce

<sup>21</sup> *Témoignages*, séance n° 31, 10 avril 2003.

<sup>22</sup> Le Canada et l'avvenir de l'Organisation mondiale du commerce : Pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt du public (1999) et Pour un nouveau cycle de négociations efficace à l'OMC : Les grands enjeux du Canada (2002).

<sup>23</sup> La Zone de libre-échange des Amériques : Pour un accord qui sert les intérêts des Canadiens (1999) et Renforcer les liens économiques du Canada avec les Amériques (2002).



canadiennes en vue du Sommet du G-8 de 2002, le Comité formule plusieurs recommandations en vue de prévenir le terrorisme nucléaire, notamment par le biais d'un accroissement du financement consenti à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ainsi que par la récupération et l'élimination de matières fissiles en Russie et dans d'autres pays. Lors du sommet, les pays du G-8 ont fait d'importantes annonces à ce sujet et, s'il reste encore beaucoup à faire, il convient déjà de reconnaître que ce genre de coopération est indispensable. Nonobstant le conflit indo-pakistanaï, la crise nucléaire la plus immédiate est sans doute celle qui menace dans la péninsule coréenne. Les membres on accueille avec soulagement la décision du gouvernement de la Corée du Nord de s'engager dans des pourparlers multilatéraux visant à désamorcer la crise, mais notent que ses provocations influenceront sur d'autres débats, comme sur celui de la défense antimissiles.

Outre qu'elles nous ont rappelé la nécessité d'accroître les ressources des Forces armées canadiennes et de continuer à lutter contre la production et la prolifération des armes de destruction massive par le biais de la coopération multilatérale, les 10 dernières années nous ont aussi rappelé l'importance qu'il y a de tenir compte des aspects non militaires de la sécurité. Andrew Mack, de l'Université de la Colombie-Britannique, est d'avis que cette décennie d'expérience et de recherches a prouvé qu'il était important, pour le Canada et les autres pays, de continuer à favoriser des « politiques orientées sur la sécurité humaine », comme la négociation de la paix, la reconstruction après les conflits, l'appui à la démocratisation et à la bonne gouvernance, la réforme du secteur de la sécurité et l'instauration de mécanismes de justice transitionnels. Le grand défi consiste surtout à continuer de resserrer la coopération entre les ministères fédéraux œuvrant dans le domaine des affaires étrangères. Comme le ministre des Affaires étrangères l'a déclaré au Comité, le gouvernement a réagi à cette situation et qu'il « ... travaille à sa propre manière à renforcer les capacités du Canada en matière de politique étrangère, en améliorant la planification et la coordination entre les nombreux ministères dont les activités touchent aux affaires internationales<sup>19</sup> ». La ministre de la Coopération internationale a été plus précise encore en stipulant ce qui suit aux membres du Comité : « Je me suis entretenue dernièrement avec mes collègues du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du ministère de la Défense nationale en vue de travailler en plus étroite collaboration. Nous visons à articuler nos interventions autour de ce que l'on appelle les «trois D» : la diplomatie, la défense et le développement<sup>20</sup> ».

Tout aussi valable que soit le concept de sécurité humaine, le terme lui-même a plutôt prêté à la controverse ces dernières années parce que certains l'associent à une négligence de la sécurité, prise au sens traditionnel du terme, et à un défaut de financement de la politique étrangère. Les membres du Comité se sont accordés sur le

19

Témoignages, séance n° 25, 25 mars 2003.

20

Témoignages, séance n° 24, 20 mars 2003.

budgetaires pour la défense nationale, mais les témoins qui ont comparu devant le Comité se sont tous entendus pour dire qu'il fallait plus d'argent encore.

Outre fournir des ressources, le gouvernement doit également agir pour accroître l'efficacité des forces militaires canadiennes. Au niveau le plus large, il faudra soit augmenter l'effectif — option favorisée par la plupart des membres — soit réduire les demandes auxquelles on répond. En outre, il faut améliorer la capacité de déploiement rapide dans les zones de conflit. Cela peut signifier simplement un accès rapide au transport adéquat, mais la question peut être abordée à un niveau plus général. John Sigler a souligné qu'« au sein même des Forces armées canadienne, nous avons pu voir d'importants changements dans la formation et les déploiements. On insiste en effet sur le travail avec les organismes d'aide humanitaire et d'aide au développement, qu'ils soient officiels et non gouvernementaux<sup>17</sup> ». Les alliés de l'OTAN ont convenu de poursuivre la transformation de leurs forces pour en accroître la capacité, et le Canada a fait beaucoup de travail avec la Norvège, les Pays-Bas et d'autres pays pour développer des « forces de réaction rapide ». Le Comité estime que le gouvernement devrait continuer d'accroître la capacité de nos forces militaires. Il faudra tenir compte de ces questions lors de l'étude de la politique étrangère canadienne que nous préconisons.

Enfin, le rapport du Comité de 1997, *Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la collaboration à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* explorait les enjeux sociaux, environnementaux, scientifiques et autres des pays circumpolaires, tout en reconnaissant les souverainetés et les questions de sécurité. En plus de recommander que le gouvernement réaffirme sa revendication de souveraineté sur l'archipel arctique canadien, et qu'il « envisage la possibilité d'avoir recours à d'autres mécanismes techniques et voies diplomatiques pour faire valoir sa position en matière de souveraineté<sup>18</sup> ». Une façon de renforcer la revendication des eaux arctiques, c'est d'accroître notre présence militaire dans le Nord, solution peut-être plus à propos aujourd'hui qu'en 1997, dans le contexte des conséquences du réchauffement climatique et des besoins énergétiques.

Les discussions qui ont eu lieu au cours des deux dernières années ont souligné la nécessité de maintenir des forces militaires suffisantes, outre qu'elles ont porté sur les dangers des armes nucléaires, chimiques et biologiques. Dans son rapport de 1998, intitulé *Le Canada et le défi nucléaire*, le Comité reconnaissait que, s'il convient effectivement de renforcer le Traité de non-prolifération nucléaire ainsi que les autres mécanismes internationaux visant à lutter contre la prolifération de ce genre d'armes, la communauté internationale doit continuer de travailler dans le sens d'une réduction progressive et de l'élimination ultime de ce genre d'armement.

Dans son rapport de juin 2002, publié avant le Sommet de Kananaskis sous le titre *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde : rapport sur les priorités*

<sup>17</sup>

*Témoignages*, séance n° 23, 18 mars 2003, p. 94.

<sup>18</sup>

*Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la collaboration à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, 1997, p. 92.

que dans des situations qui sont vitales pour leurs intérêts nationaux et à condition qu'ils expliquent les raisons de leurs décisions. Cela constituerait une véritable amélioration<sup>15</sup> ».

De façon plus générale, Andrew Cohen a souligné que le rapport novateur (*La responsabilité de protéger*) d'une commission internationale indépendante, établie par le Canada, sur la souveraineté des États et l'intervention humanitaire, doit encore être étudié comme il se doit par les instances onusiennes. Selon lui, le Canada a un mot à dire sur cette question. Les membres conviennent que les Nations Unies doivent demeurer un fondement de notre politique étrangère. En outre, le gouvernement doit intensifier ses efforts pour encourager et réaliser une réforme profonde de l'ONU, afin qu'elle joue un rôle central dans les affaires du monde.

## LES TROIS PILIERS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

### La sécurité

Les attaques terroristes de septembre 2001 ont donné lieu à un regain d'intérêt pour la sécurité, puisque cette question, qui était la deuxième des trois priorités de l'énoncé de politique étrangère de 1995, est passée en première place dans le document sur le dialogue de janvier 2003. Du point de vue pratique, la réaction du gouvernement du Canada à l'impression de plus grande vulnérabilité que ressentent les Américains après ces attaques, a consisté à consacrer nettement plus de ressources aux activités de renseignement et de sécurité à la frontière et à négocier un accord de frontière intelligente avec son voisin.

Le renseignement, le maintien de l'ordre et d'autres types de collaboration portent d'ailleurs fruit dans le combat contre le terrorisme que la coopération militaire. Le Comité a d'ailleurs formulé plusieurs recommandations en vue d'inciter le Canada à renforcer sa capacité sur ce plan, notamment par la création d'un comité du Cabinet sur la sécurité nationale et d'un comité permanent de la Chambre des communes de la sécurité et du renseignement. À cause de cette insistance accrue accordée aux questions de sécurité, on a assisté à une augmentation des critiques relatives au sous-financement des Forces canadiennes, situation dont l'actuel ministre des Finances a pris acte quand il était ministre des Affaires étrangères. Dans son rapport de décembre 2002, *Partenaires en Amérique du Nord*, le Comité reconnaît la contribution importante des Forces canadiennes dans la réalisation de nos objectifs de politique étrangère et demande au gouvernement de « s'engager à augmenter substantiellement le budget du ministère de la Défense nationale et à lui assurer un financement stable pendant plusieurs années<sup>16</sup> ». Le budget de 2003 prévoit effectivement des augmentations

<sup>15</sup> Témoignages, séance n° 31, 10 avril 2003.

<sup>16</sup> *Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, décembre 2002, p. 115.



... nous devons aussi nous garder de ne pas utiliser les Nations Unies, telles qu'elles sont perçues par le monde entier, comme s'il s'agissait d'une entité distincte, chargée d'intervenir dans tout ce qui ne consiste pas à régir le comportement des États membres. L'ONU est le regroupement des États nations qui la composent et il est toujours possible pour un pays comme la France ou les États-Unis, ou n'importe quel membre ayant envie d'embêter tout le monde, de bloquer le fonctionnement des Nations Unies et ce ne sera pas alors la faute de cette organisation. Ce sera celle des États membres. C'est ainsi que tourne le monde.

M. Lewis devait ajouter : « ... le Canada pourrait remplir un rôle très valable en prenant la tête d'un mouvement destiné à réaffirmer la primauté du caractère internationaliste et multilatéral des Nations Unies<sup>12</sup> ».

Si la plupart des témoins ont soutenu que l'ONU doit demeurer l'une des fondations de notre politique étrangère, ils ont aussi reconnu qu'il faudra réformer cette institution dès que les États membres seront prêts à le faire. Comme l'a souligné le professeur Andrew Mack (directeur de la Planification stratégique auprès du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, jusqu'en 2001), les Nations Unies ne seront jamais parfaites :<sup>13</sup> « Pour parvenir à réformer l'ONU, il faudra réformer les politiques mondiales<sup>14</sup> ». Toutefois, même si l'ONU ne sera jamais parfaite, cela ne revient pas à dire qu'il ne sera pas possible de l'améliorer pour l'amener à être plus efficace.

Selon John Sigler :

... il est important de reconnaître que le Canada, qui connaît très bien les faiblesses et les limites des Nations Unies, a toujours essayé de renforcer cet organisme multilatéral et d'aider à le restructurer de manière à le rendre plus efficace. Le rôle récent joué par le Canada au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies en vue d'essayer de réconcilier les principales divergences au sein des cinq membres permanents correspond à ce qu'il fait depuis très longtemps [...] c'est-à-dire rapprocher les deux camps plutôt que prendre parti. Ce qu'il faut faire maintenant, c'est continuer de travailler avec une vaste coalition de personnes animées des mêmes idées pour trouver des moyens de rapprocher les deux camps ...<sup>14</sup>

Selon lui, la crise actuelle pourrait finir par convaincre les États membres qu'il faut donner suite à plusieurs suggestions de réforme de l'ONU, notamment à la série de recommandations « extraordinaires sérieuses » formulées par le Comité canadien du 50<sup>e</sup> anniversaire des Nations Unies. La plus grande difficulté d'ordre pratique sera celle du pouvoir de veto des membres permanents du Conseil de sécurité. Même là, Andrew Mack estime qu'il sera possible de changer les choses : « ... les discussions vont bon train [...] pour faire en sorte que les États membres, les États P5, n'utilisent leur veto

- |    |  |
|----|--|
| 12 | Témoignages, séance n° 27, 1 <sup>er</sup> avril 2003. |
| 13 | Témoignages, séance n° 31, 10 avril 2003.              |
| 14 | Témoignages, séance n° 23, 18 mars 2003.               |

La politique étrangère canadienne est frappée au sceau du multilatéralisme — notre diplomatie et nos politiques ayant toujours appuyé la création et le maintien d'institutions multilatérales comme l'Organisation des Nations Unies, de même que l'établissement de règles en vue de permettre la réalisation des objectifs fixés. Plusieurs témoins nous ont rappelé que les gouvernements successifs ont décidé que cette approche était la meilleure façon de réaliser les objectifs de notre politique étrangère, plutôt que simplement une fin en soi. On nous a également fait remarquer que, si le multilatéralisme demeure un élément clé de notre politique étrangère, il ne doit pas être intouchable pour autant. Comme nous l'avons vu plus haut, au fil des ans, le Comité a formulé des recommandations concernant des institutions comme l'OMC et le G-8 ou encore l'Organisation des États américains, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et le Conseil de l'Arctique. Nombre de ces recommandations — surtout celles concernant l'OMC et le G-8 — étaient assorties de suggestions importantes en matière de réforme.

D'ailleurs, les témoignages qu'a recueillis le Comité ont surtout porté sur les conséquences que la crise irakienne pourrait avoir sur l'Organisation des Nations Unies et, dans une moindre mesure, sur l'OTAN. Les propos de Reid Morden en sont une parfaite illustration. « J'ai l'impression que, si nous voulons vraiment nous préoccuper d'un des aspects de nos relations multilatérales, nous devrions nous arrêter aux actuelles tensions très importantes qui secouent l'OTAN et qui pourraient devenir un événement charnière de l'histoire de l'après-Seconde Guerre Mondiale, éventuellement qui pourrait être le retrait partiel ou complet des troupes américaines stationnées en Europe<sup>11</sup> ».

L'essentiel des débats a porté sur les répercussions graves de la récente crise à l'ONU. Après avoir réitéré qu'il n'exprimait que son avis personnel, l'ancien ambassadeur du Canada auprès de l'ONU, Stephen Lewis, devait ajouter :

Ce qui m'inquiète, moi qui aime le multilatéralisme et qui croit en cette valeur, c'est que dans son obsession pour la paix et la sécurité le Conseil de sécurité en vienne à oublier les deux autres piliers de la Charte des Nations Unies : le développement et les droits de la personne. Ces deux éléments déterminent la façon même dont la plupart des habitants de la planète perçoivent les Nations Unies. Ils s'imaginent pas que les membres de l'ONU vont se disputer éternellement pour déterminer s'il faut aller en guerre ou pas. Pour eux, les Nations Unies ont pour mission de livrer la nourriture quand des populations en manquent désespérément. Ils voient les Nations Unies comme une organisation qui s'occupe d'immuniser les populations, d'éduquer les fillettes, de lutter contre les enfants soldats ou contre le travail des enfants, de s'occuper de tous les phénomènes de l'interaction humaine et d'administrer tous les instruments internationaux régissant les droits de la personne et qui réglementent donc le comportement humain.



Ce constat n'est pas sans avoir de graves conséquences sur les relations bilatérales canado-américaines et sur la coopération internationale et le multilatéralisme.

Au sujet de nos relations bilatérales, le professeur Denis Stairs de l'Université Dalhousie a rappelé au Comité que, peu après les attaques terroristes du 11 septembre aux États-Unis « ... le seul véritable impératif de la politique étrangère canadienne est de maintenir des relations de travail efficaces avec les États-Unis ». Si les relations bilatérales sont toujours les plus importantes pour le Canada, pour des raisons économiques et autres, elles demeureront asymétriques, notre voisin étant plus importants pour nous que l'inverse. D'ailleurs, bien des témoins ont abordé la question de la marge de manœuvre dont le Canada dispose à cet égard. Il y a de grandes différences de politique étrangère, qui permettent au Canada de poursuivre des objectifs différents de ceux de son voisin. Cependant, ils ont soutenu que, si le Canada peut et doit effectivement marquer sa différence par rapport aux États-Unis quand il estime qu'il en va de son meilleur intérêt, ce genre de décision doit être prise sur la base d'un débat raisonné et informé, sans négliger le ton général de la relation bilatérale ni la façon dont nos différences sont communiquées à notre interlocuteur. Le Comité est d'accord. Cet effort doit être constant ou, comme un témoin l'a dit, cette question doit faire l'objet d'une attention « 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, toute l'année durant ». L'expression « diplomatie discrète » pourra paraître étrange à certains, mais nombre de témoins ont insisté sur le fait qu'elle continue d'être utile pour le Canada.

En décembre 2002, dans la foulée d'audiences très sérieuses tenues à l'échelle du Canada de même qu'aux États-Unis et au Mexique, le Comité a déposé un important rapport intitulé *Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*. Ce rapport prend acte des nombreux domaines où il conviendra de resserrer la coopération trilatérale dans l'avenir, mais son contenu et ses recommandations portent surtout sur les relations canado-américaines. Le Comité ne doute pas qu'il saura guider le gouvernement dans ce domaine, puisqu'il l'exhorte à prendre au sérieux les relations trilatérales en Amérique du Nord, à consolider et à améliorer nos relations bilatérales tout en recherchant des approches trilatérales, dans la mesure du possible, en plus de lui soumettre près de 40 recommandations à cet égard.

En même temps, les développements des derniers mois, en particulier le dossier irakien, ont terni les relations canado-américaines. Cependant, ces développements viennent également appuyer plusieurs recommandations de notre rapport de décembre 2002, en particulier sur la nécessité d'accroître la représentation diplomatique et autre du Canada aux États-Unis, et de renforcer les relations entre les parlementaires canadiens et leurs homologues de l'Amérique du Nord. Les efforts doivent viser l'étoffement des mécanismes existants comme le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis, mais nous en avons évoqué d'autres, comme des réunions conjointes des comités des affaires étrangères ou même des symposiums publics.

comporter autant de piliers<sup>8</sup>. Les membres du Comité estiment que des notions aussi omniprésentes que le développement durable et les droits de l'homme doivent présider à la politique étrangère canadienne.

## COMPRENDRE ET MOBILISER LES ÉTATS-UNIS

Le professeur Andrew Mack de l'Université de la Colombie-Britannique signale la diminution globale du nombre de conflits armés dans le monde — et plus encore la réduction des coûts humains et autres qu'ils entraînent — et le fort accroissement du nombre de démocraties, depuis la fin de la guerre froide<sup>9</sup>. Depuis notre dernier examen de la politique étrangère, la puissance inégale des États-Unis constitue l'autre changement fondamental traité dans le document *Dialogue* et aux audiences du Comité. Il est évident que les États-Unis jouissent actuellement d'une position dominante en qualité de seule superpuissance — et même d'« hyperpuissance » comme beaucoup d'observateurs les ont qualifiés — ils se sentent aussi très vulnérables à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001.

Qui plus est, comme nous l'a indiqué l'année dernière Joseph Nye, professeur à l'Université Harvard et ancien secrétaire adjoint à la Défense où il était responsable de la sécurité internationale, dans un monde d'intégration et d'interdépendance accrues, malgré leur puissance militaire dominante, les États-Unis doivent encore coopérer avec d'autres pays pour faire face à des menaces transnationales de plus en plus importantes, comme le terrorisme, et pour gérer l'économie politique mondiale. Plusieurs témoins ont dit que la *Stratégie américaine de sécurité nationale* soulève des questions profondes concernant le droit international et le multilatéralisme pour les autres pays. John Noble, diplomate canadien à la retraite, nous a, pour sa part, indiqué que si beaucoup ont critiqué les doctrines de préemption et d'unilatéralisme contenues dans la *Stratégie américaine de sécurité nationale* déposée en septembre 2002, il demeure que ce document précise aussi ce qui suit : « ... les États-Unis ne pourront obtenir que très peu de résultats durables dans le monde sans la coopération soutenue de leurs alliés et amis, du Canada et de l'Europe », ce que presque personne n'a cependant relevé. D'après

Cette déclaration n'a rien perdu de sa validité dans les sables irakiens ni dans notre échec à promouvoir à l'ONU une proposition de compromis au sujet de l'Irak. Autrement dit, nous allons devoir engager les États-Unis sur tout un ensemble de dossiers et nous tenir prêts à discuter de leurs préoccupations tout autant que des nôtres. Nous pourrions ainsi combiner l'engagement du Canada envers le multilatéralisme aux efforts déployés en vue d'influencer les États-Unis. Il faut prendre nos voisins au mot, les interpellier, plutôt que de sans cesse les critiquer sournoisement<sup>10</sup>.

*Ibid.*

*Témoignages*, séance n° 31, 10 avril 2003.

*Témoignages*, séance n° 26, 27 mars 2003.

... un jour, Marshall McLuhan a soumis un petit test à ses étudiants. Ils devaient compléter l'amorce de phrase suivante : « Je suis Canadien dans la mesure ... Le gagnant avait écrit : « Je suis Canadien dans la mesure du possible et dans la limite des circonstances ».

Les membres du Comité divergent d'avis sur certaines questions importantes, mais ils reconnaissent tous qu'en tant que nation commerçante, empreinte d'une forte tradition de multilatéralisme, le Canada doit se doter d'une politique étrangère indépendante appelée à être mise en œuvre dans un système international fondé sur des règles.

Comme nous l'avons vu, dans sa déclaration de politique étrangère de 1995, le gouvernement avait souligné les trois grands buts ou « piliers » de cette politique : la promotion de la prospérité et de l'emploi; la protection de notre sécurité, dans un cadre mondial stable, et la projection de la culture et des valeurs canadiennes. Gordon Smith, qui a été sous-ministre au MAECI et ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN et de l'Union européenne, a déclaré aux membres du Comité que « Les trois principes qui devront se retrouver dans ce document sont la sécurité, la prospérité et les valeurs [...] ces trois principes devront bien sûr être équilibrés et les vrais problèmes se poseront quand il faudra faire des compromis à cet égard... ».

Le professeur Peter Stoett, de l'Université Concordia, a pour sa part recommandé d'apporter des changements bien précis aux « piliers », en abandonnant le troisième qui, selon lui, « ... pose le plus de problème, qui est le plus sacrifiable et qui est, en bout de ligne, le plus remplaçable ». Il devait ajouter : « Il trait à l'encontre de la diversité canadienne de soutenir qu'il existe un ensemble uniforme de valeurs, à plus forte raison un ensemble uniforme de valeurs qui détermine la politique étrangère. Tout ce que nous pouvons dire, c'est que nous devrions aussi encourager l'acceptation de la diversité à l'étranger, ce qui revient, ni plus ni moins, à maintenir une politique traditionnelle en matière de droits de la personne pour promouvoir la démocratisation et la tolérance. Il est très embarrassant d'avoir besoin d'un système de "piliers" pour nous le dire ». Il a proposé de remplacer le pilier en question par le « développement durable » qui englobe des thèmes recoupant l'orientation du programme de la sécurité humaine pour ce qui est de l'humanitarisme, de l'écologie et des droits de la personne.

Peu de témoins se sont demandés ce que sont les principaux « piliers » de la politique étrangère canadienne, ce qui implique peut-être qu'ils sont d'accord avec Andrew Cohen pour qui « notre temple de l'internationalisme [...] devait forcément

---

5 *Témoignages*, séance n° 31, 10 avril 2003. Selon Peter Gzowski, cette phrase provenait d'un auditeur de la CBC.

6 *Témoignages*, séance n° 26, 27 mars 2003.

7 *Témoignages*, séance n° 25, 25 mars 2003.



S'il est vrai que « nous ne pouvons pas tout faire et être partout à la fois », nous devons être là où c'est important pour faire entendre la voix du Canada et faire en sorte que nos interlocuteurs tiennent en permanence compte de nos intérêts. Ce genre de raisonnement a été tenu par plusieurs témoins, notamment par Andrew Cohen de l'Université Carleton :

Je ne saurais vous dire, en toute certitude, quel rôle le Canada devrait jouer dans le monde. Ce que je sais, c'est que nous ne sommes plus que l'ombre de nous-mêmes parce que nous avons arrêté d'investir dans nos ressources. Ce que je sais, c'est qu'une des façons d'aborder cette question serait de tenir un débat national, ce que votre comité pourrait faire en vue de faire en sorte que le Canada soit de nouveau présent dans le monde. Le moment est bien choisi; nous sommes en 2003, pas en 1993. Aujourd'hui, nous avons de l'argent, nous avons réalisé des excédents budgétaires et la question est de savoir si nous en avons l'envie.

Le Comité est d'accord. Aucune ressource ne remplacera jamais une politique, mais sans les ressources nécessaires, il ne sera pas possible de réaliser ni les objectifs ni le potentiel de la politique. Les pages qui suivent énoncent les grands principes qui, selon le Comité, devraient guider le gouvernement dans son examen des divers éléments de la politique étrangère, mais la formulation de cette dernière devra être fondée sur la possibilité d'accéder à des moyens suffisants (ressources humaines, organisationnelles et financières). Les ressources supplémentaires doivent être destinées aux volets diplomatique et commercial du Ministère, principal instrument du développement et de la prestation de la politique étrangère du Canada, mais ne doivent pas s'y limiter. Le Comité rappelle qu'afin de réaliser les objectifs de la politique étrangère du Canada, il sera nécessaire d'augmenter et de maintenir les budgets consacrés aux principaux éléments de cette politique qui sont la diplomatie, la défense et l'aide au développement.

## EQUILIBRER LES DIFFÉRENTS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Reid Morden, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ancien directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), a soutenu ce qui suit devant le Comité :

La mise en œuvre de la politique étrangère et de la diplomatie [...] fait appel à une multitude de domaines, de relations politiques, de politiques commerciales et économiques, de questions de défense, d'identité culturelle, d'immigration [...] mais, au bout du compte, ces deux aspects sont un instrument mis au service de la protection de la souveraineté nationale, étant entendu que la souveraineté est quelque chose qui se gagne ou qui se perd [...]. Le problème avec lequel nous sommes aujourd'hui consiste à savoir comment nous allons exercer notre souveraineté dans les limites d'une marge de manœuvre réaliste.

l'occasion de l'actuel dialogue sur la politique étrangère, le gouvernement doit miser sur notre travail en revisitant les analyses et les recommandations que nous avons formulées dans tous nos rapports. Le Comité croit par ailleurs que son étude actuelle sur les relations entre le Canada et les pays du monde musulman contribuera énormément à alimenter un débat suivi sur l'importance des valeurs culturelles et autres dans nos relations internationales et, des lors, à la formulation de notre politique étrangère.

## LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE DEPUIS 1995

Dans le document *Dialogue sur la politique étrangère*, le gouvernement indique ce qui suit :

L'évolution actuelle de la situation mondiale s'accompagne à la fois de nouveaux défis et de nouvelles possibilités qui nous obligent à réévaluer la façon dont nous poursuivons les objectifs de notre politique étrangère. Comme nous ne pouvons pas tout faire et être partout à la fois, nous devons nous préparer à faire des choix pour décider comment nos efforts et nos ressources pourront le mieux servir les valeurs du Canada<sup>3</sup>.

En réponse aux changements importants constatés dans le monde depuis 1995, le gouvernement doit tenir compte des enseignements, positifs comme négatifs, qu'il a tirés de sa politique étrangère canadienne depuis cette époque. La plupart des observateurs disent avoir constaté une évolution positive de la situation, notamment en ce qui concerne le rôle que le Canada a joué dans la promotion d'un concept élargi de « sécurité humaine », axé sur la protection des personnes dans le monde en complément de la sécurité traditionnelle de l'État. En outre, le gouvernement a cherché à parvenir à de nouveaux niveaux de coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile — notamment en ce qui a trait à l'interdiction des mines terrestres antipersonnel — et, de plus en plus, avec les ministères fédéraux eux-mêmes.

Sur une note plus négative, nous craignons qu'à l'occasion de la réduction marquée des budgets des ministères fédéraux dans les années 1990, dans le cadre des efforts déployés pour éliminer le déficit fédéral, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le ministère de la Défense nationale (MDN) n'aient été particulièrement touchés et que les ressources consacrées à la réalisation des objectifs de notre politique étrangère soient insuffisantes. Beaucoup croient que ces réductions budgétaires, outre qu'elles ont porté atteinte à l'efficacité de notre politique étrangère, ont également amené notre influence dans le monde, situation qu'il conviendra de régler à l'occasion de l'examen de la politique étrangère ou du dialogue tenu à ce sujet.



Le gouvernement a déposé sa réponse à chacun de nos rapports sauf au dernier, intitulé *Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, ce qu'il compte faire sous peu. Le Comité est d'avis qu'à

En 1995, à la suite d'un examen parlementaire très poussé, le gouvernement du Canada a publié son énoncé de politique étrangère sous le titre *Le Canada dans le monde*, qui précise trois objectifs ou « piliers » : la prospérité et l'emploi; la sécurité dans un cadre mondial stable; et la projection à l'étranger de la culture et des valeurs canadiennes. Dans les années qui ont suivi, le Comité a beaucoup travaillé, notamment en tenant des audiences publiques approfondies et en adressant au Parlement certaines recommandations sur les grands éléments de la politique étrangère canadienne, notamment la réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des autres institutions financières internationales (IFI), le G-8, la politique du Canada sur l'arme nucléaire et les autres armes de destruction de masse ainsi que nos relations avec des pays ou des régions qui revêtent une importance particulière pour nous, plus récemment nos relations avec les États-Unis et le Mexique.

## CONTRIBUTION DU COMITÉ À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Nos audiences ont eu lieu dans les semaines qui ont précédé et suivi le début de l'offensive en Irak. Comme le Ministre l'a admis devant nous, la guerre a relégué au second plan le dialogue sur la politique étrangère, et a aussi fait ressortir l'importance de certains dossiers à long terme abordés dans ce rapport : changements de la politique étrangère américaine depuis les attentats du 11 septembre, et conséquences pour nos relations bilatérales avec les États-Unis et pour le système mondial. Le Comité estime que ces questions et d'autres doivent être abordées dans un examen exhaustif prochain de la politique étrangère du Canada.

Par ailleurs, le Comité a réfléchi à ce qu'il croit être l'approche globale nécessaire pour parvenir à efficacement communiquer, représenter et défendre les intérêts et les valeurs du Canada à l'étranger. Bien qu'elles soient rarement débattues en public, des questions comme les liens entre notre politique étrangère, notre politique de défense et notre politique en matière de développement — ainsi que les questions de ressources humaines, organisationnelles et financières que le gouvernement fédéral a mobilisé pour formuler et mettre en œuvre ses politiques dans ces domaines — ne peuvent être exclues d'un débat sérieux portant sur le rôle que le Canada pourrait et devrait jouer dans le monde.

- Confirmation du multilatéralisme comme *moyen* de réaliser les objectifs de notre politique étrangère.

- Incidence, sur la marge de manœuvre du Canada et du reste de la communauté internationale, de la puissance américaine sans précédent associée à une impression de grande vulnérabilité après les attaques terroristes de septembre 2001;

# CONTRIBUTION AU DIALOGUE SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

## INTRODUCTION

En janvier 2003, le ministre des Affaires étrangères a lancé son *Dialogue sur la politique étrangère* dans le dessein d'amener les Canadiens à débattre de l'orientation à imprimer à long terme à la politique étrangère du Canada. Le ministre a invité tous les députés à participer à ce dialogue à l'occasion d'assemblées publiques consacrées aux questions de politique étrangère. Il devait par la suite déclarer : « les comités permanents de la Chambre et du Sénat examinent les aspects de notre politique étrangère et leurs conclusions seront intégrées à ce processus<sup>1</sup> ». Plus tard, à l'occasion d'une séance du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, il devait déclarer :

... en tant que membres de ce comité, vous avez déjà contribué à ce processus, par l'entremise du rapport que vous avez présenté en décembre dernier sur relations nord-américaines [...] je crois savoir que votre prochain rapport porte sur un sujet qui se trouve aussi au cœur du dialogue, à savoir la relation qu'entrelient le Canada avec le monde musulman<sup>2</sup>.

Plusieurs ont défendu l'idée d'un examen exhaustif de la politique étrangère canadienne plutôt qu'un dialogue, plus limité. Les membres sont d'accord, et de l'occasion donnée aux parlementaires de contribuer davantage à cet exercice de dialogue. Afin de contribuer efficacement à ce processus, le Comité a convoqué plusieurs groupes de témoins qui lui ont fait part de leur point de vue expert et l'ont conseillé sur certains des événements les plus importants ayant une incidence sur le rôle que le Canada joue dans le monde ainsi que sur les questions de politique les plus urgentes auxquelles les responsables de la politique étrangère canadienne sont actuellement confrontés. Le présent rapport résume les questions abordées lors de ces réunions et présente un « instantané » de nos points de vue à leur sujet :

- Besoin fondamental de ressources accrues pour tous les éléments de notre politique étrangère, dont la diplomatie, la défense et l'aide au développement;

<sup>1</sup> Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Dialogue sur la politique étrangère*, Ottawa, 2003, p. 2.

<sup>2</sup> *Témoignages*, séance n° 25, 25 mars 2003.



# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CONTRIBUTION DU COMITÉ À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA.....	2
LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE DEPUIS 1995.....	3
ÉQUILIBRER LES DIFFÉRENTS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.....	4
COMPRENDRE ET MOBILISER LES ÉTATS-UNIS.....	6
LE MULTILATÉRALISME.....	8
LES TROIS PILIERS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.....	10
<i>La sécurité.....</i>	10
<i>La prospérité.....</i>	13
<i>Les valeurs.....</i>	14
TRANSPARENCE, REDDITION DE COMPTES ET LEADERSHIP POLITIQUE.....	16
NÉCESSITÉ D'UNE RÉVISION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.....	18
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS.....	19
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT.....	21
OPINION COMPLÉMENTAIRE — Alliance canadienne.....	23
— Bloc Québécois.....	27
OPINION DISSIDENTE — Nouveau Parti démocratique.....	31
PROCÈS-VERBAL.....	35





# LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris une étude sur la politique étrangère du ministre des Affaires étrangères.



# COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

## PRÉSIDENT

Bernard Patry

## VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Diane Marleau  
Stockwell Day

## MEMBRES

Stéphane Bergeron  
Murray Calder  
Aileen Carroll  
Bill Casey  
Irwin Cotler  
John Duncan  
L'hon. Art Eggleton  
Mark Eyking  
John Harvard  
André Harvey  
Francine Lalonde  
Keith Martin  
Alexa McDonough  
Deepak Obhrai  
Karen Redman

## GREFFIER DU COMITÉ

Stephen Knowles

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee  
Marcus Pistor  
Gerald Schmitz



UNE CONTRIBUTION AU DIALOGUE SUR LA  
POLITIQUE ÉTRANGÈRE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Bernard Patry, député  
Président

Mai 2003





Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Mai 2003

Bernard Patry, député  
Président

# RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

## UNE CONTRIBUTION AU DIALOGUE SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

